

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

ÉTUDE

DU

Canal Interocéanique de l'Amérique Centrale

AU POINT DE VUE

DIPLOMATIQUE, JURIDIQUE & ÉCONOMIQUE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Jeudi 19 Mars 1908, à 2 h 1/2.

PAR

Édouard TAVERNIER

AVOCAT A LA COUR D'APPEL

Président : M. RENAULT.

Suffragants { MM. WEISS, *Professeur*.
 GEOUFFRE DE LAPRADELLE, *Agrégé*.

PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT & DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT, ET RUE TOULLIER, 13

1908



Digitized by the Internet Archive
in 2026

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

**La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation
aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être
considérées comme propres à leurs auteurs.**

UNIVERSITÉ DE PARIS. — FACULTÉ DE DROIT

ÉTUDE

DU

Canal Interocéanique de l'Amérique Centrale

AU POINT DE VUE

DIPLOMATIQUE, JURIDIQUE & ÉCONOMIQUE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'Acte public sur les Matières ci-après sera soutenu le
Jeudi 19 Mars 1908, à 2 heures 1/2.

PAR

Édouard TAVERNIER

AVOCAT A LA COUR D'APPEL

Président : M. RENAULT.

Suffragants { MM. WEISS, *Professeur*.
 GEOUFFRE DE LAPRADELLE, *Agrégé*.

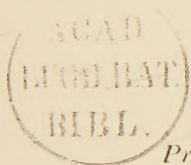
PARIS

LIBRAIRIE NOUVELLE DE DROIT & DE JURISPRUDENCE

ARTHUR ROUSSEAU, ÉDITEUR

14, RUE SOUFFLOT, ET RUE TOULLIER, 43

—
1908



BIBLIOGRAPHIE

- Beaumarchais. *La Doctrine de Monroë*, Paris, 1897.
- Bérard (V.). *Questions extérieures*, Paris, 1903.
- Biard. *Le canal interocéanique et son régime juridique*, Paris, 1902.
- Despagne. *Essai sur les Protectorats*, Paris, 1896.
- Pensa (H.). *La République et le canal de Panama*, Lyon, 1906.
- Prince Napoléon. *Canal de Nicaragua ou projet de jonction des Océans atlantique et pacifique au moyen d'un canal*, Londres, 1846.
- John T. Sullivan. U. S. N. *Problems of interoceanic communication by Way of the American Isthmus*, Bureau of Navigation Navy Depart. Washington, 1883.
- *Rapport of the Isthmian Canal Commission*, Washington, 1899-01.
- *Rapports*, Canal interocéanique de Panama. Commissions d'études instituées par le liquidateur de la Compagnie universelle.
- Rossignol (L.). *Le Canal de Suez. Etude historique, juridique et politique*, 1898.
- Lopez de Gomara. *Histoire générale des Indes occidentales et des Terres neuves*, 1587.
- William Paterson. *Central America*, 1701.
- Paponot (F.). *Le Canal de Panama. Etude retrospective, historique et technique*.
- James C. Fernald. *The Imperial Republic*, 1898.
- Hubert Howe Bancroft. *The new Pacific*, 1900.

Revues, Périodiques, etc.

- Revue Droit international public* (articles de MM. Achille Vialatte et Rougier), 1903.
- Nouvelle Revue*, 1904 (art. de M. Phil, Bunau-Varilla).
- National geographic Magazine*, Washington, 1896.

The statesman's year book, 1903-04-05. Londres.

Revue du droit international et de législation comparée (art. de M. Bustamante, 1895 et de N. Whiteley, 1901).

Journal de La Loi, 19 août 1882 (art. de M. le professeur Renault).

Hazzell's annual cyclopædia. Londres, 1890.

Economiste français, 1^{er} juillet 1899.

Annals of the American Academy, janvier 1902 (art. de M. Emory Johnson, etc.).

Revue hebdomadaire, 8 oct. 1904 (art. de M. René Moulin).

Blue Book. Correspondence respecting the treaty signed at Washington, 18 nov. 1901, janv. 1902.

INTRODUCTION

Position de la question. — La loi de persistance dans l'être.

Il y a des idées que l'on pourrait dire nécessaires, tant elles sont liées d'une façon étroite aux objets auxquels elles se rapportent. L'idée d'un canal interocéanique au milieu de l'Amérique centrale semble être une de ces idées là. En effet, dès qu'un enfant est capable de comprendre la représentation de la forme du monde, si on le fait suivre de son doigt, sur une carte de géographie le chemin par exemple du Havre à San-Francisco, il est rare qu'il s'arrête à Colon et qu'il ne manifeste l'intention de passer par là « au lieu de faire le tour ».

Cette idée d'un passage artificiel d'eau qui séparerait l'Amérique du Nord de l'Amérique du Sud est très vieille. On pourrait presque dire qu'elle est plus vieille encore que l'Amérique, puisque Colomb, en 1492, avait l'intention d'aller aux Indes et que son rêve impliquait dans la réalité, le percement de l'isthme (1).

(1) M. King parle dans son livre des *Wonders of the World* d'une mappemonde conservée à la bibliothèque de Nuremberg, faite par John Schöner en 1520 sur laquelle un passage à travers l'isthme de Darien est soigneusement tracé.

Depuis Colomb, presque tout de suite après lui, commencèrent les tracés, les explorations. Lopez de Gamara n'écrivait-il pas déjà en 1587, faisant allusion à l'isthme : « Tout ce traict de pays est fort étroit d'une mer à l'autre et semble que la mer d'une part et d'autre rongé ces costes pour se joindre ensemble : ainsi, aussi elle nous montre combien il serait *aisé* de faire un passage d'une coste à l'autre. »

Aisé était peut-être un peu aventureux : le problème était hardi en vérité, les études furent, on peut le dire, innombrables. En raison d'une marche presque habituelle de l'esprit humain qui, parti du simple va au complexe et revient au simple, on abandonna d'abord la route de Panama, la plus logique et la plus courte. Ce fut presque au début le passage à travers l'isthme de Tehuantepec, par où Cortez cherchait la route qui devait le conduire « aux épices des Indes de l'Est » et qu'étudièrent après lui Dampier et le baron de Humboldt de Vittoria, Gayetano Moro. D'autres étudièrent l'isthme de Darien (Selfridge, Wyse). Les grands lacs du Nicaragua furent enfin explorés : Martin de la Bastide raconte le voyage que Marchand fit en 1791, ce furent ensuite John Bailey, l'ingénieur français Michel Chevalier, les anglais Childs et Fay. Paterson, Menocal (américain), enfin plusieurs commissions d'études envoyées par le gouvernement des Etats-Unis.

Finalement on revint à Panama avec la réunion en 1879 du Congrès international du Canal interocéanique

de Paris. C'était en fait le chemin le plus praticable et le moins coûteux, celui qu'on ne devait plus abandonner, car il semble bien que les études postérieures faites sur les autres voies possibles n'aient été, à tout prendre, qu'un « bluff » américain de grande envergure pour décourager les différents adjudicataires qui travaillaient sur la vraie voie.

C'était le doigt de l'enfant qui avait raison. Telles sont, en effet, les dernières conclusions des hommes de l'Etat de qui dépend le sort du canal maintenant, et, qui choisirent cette route même au prix d'une révolution.

Sans doute la bataille fut âpre pour savoir d'abord qui ne serait pas le maître de ce canal existant, mais qui s'imposait, puis ensuite pour décider de celui qui le gouvernerait tout à fait. De savantes recherches ont mis à jour les passions bruyantes quelquefois, mais sourdes plus souvent, qui se sont livrées tantôt autour des tables diplomatiques, tantôt dans les salles des commissions parlementaires et même dans les cabinets des grands financiers : ce serait trop de présomption de notre part que de vouloir les reprendre. Le but de notre étude est plus modeste et plus restreint, c'est, à vrai dire, l'étude du dernier chapitre de cette histoire très longue, peut-être pourrions-nous dire, si l'avenir était à quelqu'un, de sa conclusion définitive.

Dans le passé, nous ne remonterons qu'autant qu'il sera nécessaire de chercher une explication immédiate à

ces évènements derniers. Nous essaierons, après avoir vu les avantages que l'on cherchait à obtenir, de faire ressortir la psychologie du gouvernement qui l'emporta et d'analyser la façon dont il posa le problème juridique. Nous arriverons ainsi d'une façon logique à la théorie générale et abstraite ; à voir la façon absolue dont elle s'impose maintenant, la leçon se dégagera d'elle-même.

C'est une très grande leçon, Il est à la gloire des hommes d'Etat américains de nous avoir appris et confirmé en elle, qu'en politique internationale, non seulement la force prime le droit, mais que *la force c'est souvent le droit*. Si délaissant l'illustration pratique de cet axiome, qu'est cette courte étude de la dernière phase du Canal interocéanique, quelques hommes pouvaient y voir l'axiome même, se rappeler que, si grande que soit une politique comme conception abstraite, elle ne pourra se réaliser dans le domaine du fait qu'avec la puissance et la force, sans quoi elle ne sera rien ; s'il se pouvait que nous ayons contribué, dans une manière même très faible, à faire abandonner par quelques-uns les narcotisme des grands mots et des malsaines utopies — bien souvent au point de vue national la pire des importations étrangères — nous serions amplement dédommagés de nos efforts et nous aurions sûrement réalisé le plus cher de nos vœux.

Les Etats-Unis d'Amérique se sont établis et sont arrivés à être une très grande puissance, grâce à un

principe : le principe de Monroe ; mais cette théorie, car ce principe en est une, évolua en même temps que la nation même. Les hommes qui gouvernèrent Washington ont admirablement compris en effet que pour chaque nation la seule raison d'être des doctrines, c'est de légitimer les faits aux yeux des autres unités nationales.

Pour les groupes comme pour les êtres, il n'y a en effet qu'une seule loi, c'est la loi de la *persistance*, et cette loi a deux temps inéluctables : la conservation et le développement. Obéir à cette loi est le secret de la politique. Si on peut dégager admirablement ces deux temps de la politique américaine en général, on peut dire qu'ils s'imposent d'une façon presque absolue dans la question qui nous occupe.

Lorsque en 1823, le président Monroe formulait le principe dans le fameux message « que les continents « américains, par la position libre et indépendante qu'ils « ont assumée et maintenue, ne doivent plus être consi- « dérés comme un domaine propre à la colonisation, par « aucune puissance européenne. » On l'a dit bien des fois, cela voulait dire simplement que « l'Amérique était aux Américains ». Semblables à l'initiatrice du Nord, les Républiques du Sud n'avaient-elles pas aussi alors proclamé leur indépendance. Il y avait un intérêt vital pour tous les Etats américains à se liguier et à se défendre : cela était de la conservation. A cette époque, que s'agissait-il, dès lors de faire pour le canal possible ?

Si on laisse une puissance européenne s'implanter dans l'isthme et couper pour ainsi dire en deux les continents américains, c'en est fini du principe, car les Républiques du Sud seraient encore trop faibles pour se défendre, ce n'est qu'unis qu'on pourrait résister.

A ce moment précis le but que poursuivent les Etats-Unis est d'empêcher que personne s'approprie le canal, il s'agit que le canal soit « *res nullius* ». Très probablement on a la pensée qu'on deviendra souverain et alors on deviendra, par ce titre même, de « chose sans maître », le maître absolu. Ceci sera le second temps de la loi de persistance : le développement ; lorsque la formule de Monroë impropre désormais sera devenue « l'Amérique aux Américains du Nord ».

CHAPITRE PREMIER

La Conservation.

DU TRAITÉ DE 1824 (ETATS-UNIS-COLOMBIE) AU TRAITÉ
CLAYTON BUWLER 1850.

On peut dire que ce fut dès le commencement du XIX^e siècle que les Etats-Unis s'inquiétèrent du canal. L'Aigle (1) yankee n'était alors qu'un tout petit aiglon, les forces lui manquaient encore, aussi ces commencements de volonté se manifestèrent-ils vers la fin de 1824. Le 3 octobre de cette année-là, un traité était signé à Bogota avec la République de Colombie. Les deux parties contractantes se promettaient simplement appui et protection.

« Il y aura une paix parfaite, solide et inviolable et
« une amitié sincère entre les Etats-Unis d'Amérique et
« la République de Colombie, dans toute l'étendue de

(1) V. l'ouvrage de M. J. Rebet. *La Transformation de la doctrine de Mouroë*, Paris, 1905.

« leurs possessions et de leurs territoires, entre leurs
« sujets respectifs sans aucune distinction de personnes
« ou de lieux ».

Il n'est fait aucune allusion au canal ; il semble qu'on ne veuille pas donner aux autres l'idée d'y penser.

En fait cependant, les Etats-Unis obtenaient la garantie de la neutralité de l'isthme et en échange ils promettaient de respecter et de faire respecter les droits de souveraineté et de propriété de la Colombie sur le territoire qu'elle occupait.

C'est là, si on peut dire, le premier paragraphe du premier chapitre de la dernière phase ; c'est le premier traité qui semble poser la question qui nous occupe, avec ce texte le gouvernement des Etats-Unis fera son entrée sur cette scène : il ne la quittera plus.

22 ans plus tard, le 12 décembre 1846, un nouveau traité était signé entre les mêmes puissances, ce sera le second paragraphe. C'était à tout prendre le même traité à peine plus précis, l'aigle grandissait. On mentionne cette fois-ci le passage entre les deux océans :

Les citoyens respectifs des parties contractantes jouiront des mêmes avantages par rapport aux *voies transisthmiques* à travers la Nouvelle-Grenade (1) (Colombie). Et l'on ose ainsi cette fois parler de la voie possible ; d'une façon fort imprécise encore puisque il n'est pas

(1) La République de Colombie s'est divisée en 1831 en trois républiques, la Nouvelle-Grenade, l'Equateur, le Venezuela. En 1862, la Nouvelle-Grenade est devenue : Etats-Unis de Colombie.

spécifié si c'est d'une voie de terre ou d'une voie artificielle d'eau qu'il s'agit. Cette fois encore les Etats-Unis garantissaient à la Nouvelle-Grenade comme en 1824 la souveraineté (1) de l'isthme et sa neutralité.

Il semblait donc que l'on pouvait être tranquille à Washington de ce côté là ; malheureusement un petit incident d'ordre technique et qui aurait pu être gros de conséquence, vint troubler cette quiétude. C'était l'époque où les territoires aurifères de la Californie venaient d'être découverts ; les regards se portaient vers cette région avec une intensité toute spéciale de désir, si bien que le Gouvernement américain décida d'envoyer un représentant dans l'Amérique centrale, pour protéger et pour tâcher d'arrêter les progrès anglais dans le Honduras.

L'Angleterre, en effet, avait singulièrement étendu sa petite colonie de Belize presque jusque dans le Guatemala et sur toutes la côte du Mosquitos. M. Hise fut chargé de la mission américaine. Etonné dès son arrivée de voir que les Anglais occupaient déjà San-Juan-del-Norte, le chargé d'affaires se souvint qu'on avait fait le projet autrefois d'un canal transisthmique qui devait

(1) Art. 35 : Les Etats-Unis garantissent, positivement et efficacement à la Nouvelle-Grenade, par la présente stipulation, la parfaite neutralité de l'isthme ci-dessus mentionné, afin que le libre transit d'une mer à l'autre ne puisse être interrompu ou entravé dans l'avenir. Tant que ce traité existe et en conséquence les Etats-Unis garantissent ainsi, de la même manière les droits de souveraineté et de propriété que la Nouvelle-Grenade a et possède sur ledit territoire.

aboutir par l'un de ces terminus à San-Juan. Fort de la politique suivie avec la Nouvelle-Grenade dans le but d'une neutralité du futur canal, M. Hise signa tout d'abord une entente avec le Nicaragua (21 juin 1849) ; le traité était dans son fond un peu analogue à ceux de 1824 et de 1846. Les Etats-Unis promettaient de protéger et de défendre le Nicaragua en ce qui concerne la possession et l'exercice de sa souveraineté, mais en échange — ici nous trouvons plus de précision que dans le traité de 1846 — le Nicaragua reconnaissait aux Etats-Unis le droit exclusif de construire un canal à travers le Nicaragua.

Le traité fut désavoué par le Gouvernement américain. Un autre agent, M. Squier, fut envoyé au Nicaragua en remplacement de Hise, et assez patriote pour être peu sensible à la leçon donnée à son prédécesseur, il fit avec le Nicaragua un traité tout semblable au précédent, (convention Squier-Scevas : 3 septembre 1849) et quelques jours plus tard, il signait un protocole avec le Honduras et obtenait de ce Gouvernement la cession de l'île du Tigre à l'embouchure du futur canal. Par peur de difficultés avec la Grande-Bretagne, le gouvernement de Washington refusa d'approuver les traités de M. Squier comme il avait refusé d'approuver celui de M. Hise.

L'œuvre de ces deux agents avait-elle été cependant inutile ? Avaient-ils tous deux agi avec trop de zèle, comme la grande majorité du parlementaire et plusieurs

auteurs le leur ont reproché ? Nous ne le croyons pas. Sans doute tous deux M. Hise encore plus que M. Squier (1) avait négligé de se conformer strictement aux ordres reçus. Ils avaient tous deux fait passer la politique générale de leur Gouvernement avant leur politique spéciale. Leurs instructions n'étaient pas de faire reculer l'Angleterre dans son expansion coloniale, mais bien de l'arrêter. Si l'on considère que les Anglais, sous la conduite de Grey, s'étendaient toujours dans l'isthme avec certainement le canal transocéanique pour objectif, la politique des agents américains était assez sage : ils avaient commencé par s'assurer avec les petits Etats en cause de l'inappropriation définitive du terrain sur lequel le canal était possible. Il nous semble, à tout prendre, que c'était la meilleure et la seule manière de remplir complètement la tâche confiée et de réaliser par des faits les tendances toutes imprécises qu'on leur avait ordonné de favoriser. C'est en effet, en ce qui concerne les résultats pratiques, l'œuvre de ces deux agents désavoués qui permettra dans la suite à M. Clayton, secrétaire d'Etat, d'imposer à la Grande-Bretagne le traité du 17 avril 1850, car pour pouvoir traiter d'une façon avantageuse et demander à l'Angleterre de faire des concessions, il fallait que les Américains eux-mêmes en eussent à faire ; et

(1) M. Squier cependant plus prudent que son prédécesseur avait eu la précaution d'insérer dans la convention qu'il fit, que des avantages analogues à ceux accordés par les Etats-Unis seraient accordés aux nations qui traiteraient avec le Nicaragua sur les mêmes bases.

c'est ainsi que Clayton renonça aux avantages que donnaient aux Etats-Unis les traités de M. Squier.

Le traité de 1850 (dit Clayton Bowler) au nom des plénipotentiaires, n'est plus un traité d'alliance d'ordre général fait avec une des Républiques et dans lequel la clause du canal n'apparaissait qu'à titre d'accessoire (comme dans le traité de 1846) ou était même simplement sous-entendu (traité de 1824). C'était bien un traité entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne fait tout spécialement pour régler la question du canal.

L'article premier stipule que :

« Les Etats-Unis d'Amérique et S. M. Britannique désireuse de consolider les relations d'amitiés..... en mettant et fixant dans une convention leurs vues et intention à l'égard de tous moyens de communications par canal, susceptibles d'être construits entre les Océans Atlantique et Pacifique, par la rivière de San-Juan, et par l'un et l'autre des lacs de Nicaragua ou de Managua ou par les deux, à un port ou place sur l'Océan Pacifique.... »

Et plus loin (art. 8) : Après avoir énuméré leurs vues et intentions, les Etats-Unis et la Grande-Bretagne désirant non-seulement.... « accomplir un objet particulier mais aussi établir un principe général, conviennent d'étendre leur protection, en stipulant par des traités à toutes autres voies de communications possibles, canal ou chemin de fer à travers l'isthme qui unit l'Amérique du Nord et du Sud et spécialement aux communications

interocéaniques si elles étaient trouvées possibles, soit par canal, soit par chemin de fer, que l'on propose actuellement d'établir par la route de Tehuantepec ou de Panama..... »

Avec ce traité les Etats-Unis obtenaient le premier objet de leur plan. C'était si l'on veut nous suivre, le premier temps de la loi *de persistance dans l'être* qui s'était accompli : les Etats-Unis *conservaient* en empêchant l'appropriation du canal par la Grande-Bretagne.

La partie fut finement jouée. Les diplomates anglais s'apprêtaient sans doute à agir comme pour le canal de Suez. S'emparer du canal est en effet difficile et dangereux, l'ensemble des autres nations risquent de désapprouver l'acte ; au lieu de cela, les Anglais s'arrangent, par des actions diverses complètement distinctes, qui ont même l'air de n'avoir rien de concerté, à s'emparer du territoire sur lequel passe le canal ; il ne leur reste plus qu'une petite opération financière à faire et à se faire remettre les titres de propriété. En Amérique centrale ce fut la même chose, les Anglais s'étaient installés au terminus Atlantique du futur canal, un prétexte avait donné l'occasion d'occuper le terminus Pacifique dans la baie de Fonseca. Clayton sut déjouer le plan ; il eut sans doute à équivoquer, à jouer sur les mots, à faire croire au Sénat américain que l'Angleterre renonçait, en fait, à des protectorats en Amérique centrale, ce qu'elle ne faisait pas. Par bonheur, sa subtilité diplomatique sut échapper aux esprits parlementaires d'ordinaire

très peu subtils, et malgré des résistaucas, le traité fut ratifié.

Qu'importait-il, en effet, aux États-Unis, ou plutôt, comme tout va par étape, qu'importait-il *à ce moment* aux États-Unis que les Anglais gardent et restent maîtres des territoires, prétextes à l'appropriation du canal, puisque il était entendu (article 1^{er} du traité) que « ni l'un ni l'autre n'établira jamais ou ne conservera pour lui-même la domination exclusive du canal ; qu'aucun n'élèverait jamais aucune fortification sur le canal *ou dans le voisinage* ; qu'ils n'occuperont ou ne fortifieront, ou ne coloniseront ou n'assumeront ou n'exerceront aucune domination sur Nicaragua, Costa Rica, la côte Mosquito ou quelque partie de l'Amérique centrale ni ne feront usage d'aucune protection ou d'aucune alliance que l'un ou l'autre a ou peut avoir avec un État ou peuple dans le but d'élever ou d'entretenir de semblables fortifications, d'occuper, de fortifier ou de coloniser Nicaragua, Costa Rica, la côte Mosquito ou quelque partie de l'Amérique centrale, ou d'assumer ou d'exercer aucune domination sur eux ; ni les États-Unis, ni la Grande-Bretagne ne prendront avantage d'aucune intimité ou n'emploieront aucune alliance, rapport ou influence que l'un ou l'autre peut posséder avec aucun État ou Gouvernement à travers le territoire duquel le dit canal peut passer, dans le but d'acquérir ou de prendre, directement ou indirectement pour les citoyens ou les sujets de l'un deux, aucun droit ou avantage à l'égard du com-

merce ou de la navigation à travers ledit canal qui ne sera pas offert aux mêmes conditions, aux citoyens ou sujets de l'autre ».

Quel luxe de détails ! il semble que le plénipotentiaire américain, sentant qu'il jouait une carte maîtresse, ait tâché de chercher tous les cas possibles et imaginables, afin d'éviter un équivoque et il semble que le plénipotentiaire anglais ait tout accepté, parce que tout lui était indifférent, puisque on avait découvert ses desseins.

En somme, au lendemain du traité Clayton-Bowler, nous assistons, dans ce duel diplomatique, à une égalisation de chances : les Anglais ont perdu tout ce que les Américains ont gagné. Les deux adversaires sont dans une situation absolument identique ; *juridiquement*, c'est la force seule qui va décider entre elles deux. Ce traité, que les Américains ont qualifié plus tard d'embrouillé, peut-être parce qu'il était trop simple, marque la fin du premier temps de ce que nous avons appelé la *conservation*.

Toutes les fois qu'il s'agira désormais d'empêcher les Anglais de s'étendre en Amérique centrale, les Américains se serviront de ce traité. Ils chercheront à en diminuer la portée au contraire, toutes les fois qu'ils pourront, pour empêcher et réduire la part active de leur co-contractant en ce qui concerne la garantie de la neutralité. Et, si l'on suivait l'histoire diplomatique des États-Unis, relativement au canal depuis 1850 à 1900, jusqu'à ce

traité Hay-Pauncefote, la première étape du second temps : *le développement*, on verrait que, à peine le résultat positif du traité Clayton Buwler obtenu, les tentatives se succèdent pour faire sortir l'Angleterre de la combinaison de garantie ; si quelquefois encore on peut voir des actes ou des hommes pour soutenir la thèse restreinte des traités de 1850 (conservation), il faut l'attribuer à des faiblesses passagères occasionnées par des crises intérieures ou par l'énergie dernière des diplomates anglais que résistaient (1).

(1) V. aux documents.

CHAPITRE II

Le développement.

A. LES TRAITÉS HAY-PAUNCEFOTE. — B. LA FRANCE A PANAMA

La seconde thèse pour l'abolition des traités de 1850 est de beaucoup la plus importante ; les nombreux faits sur lesquels elle s'appuie montrent bien, par leur répétition, l'état d'âme du peuple yankee, tout décidé depuis longtemps à pénétrer dans la phase de la conquête. La thèse du maintien des traités de 1850 ne vient, en effet, qu'à une période de crises d'abord, et sous la présidence de Cleveland. Faut-il attribuer la conduite de ce président à une conception économique abstraite, rebelle à toute espèce d'interventions, à une foi aveugle dans le libre-échange sacro-saint et dans le jeu des lois naturelles ; ou au contraire faut-il penser que l'homme positif qui présidait en 1885 et en 1893 aux destinées des Etats-Unis ne croyait pas encore à la grandeur véritable et à la force si rapidement acquise de son peuple et qu'il n'admettait pas qu'un jour l'ancienne colonie émancipée pourrait parler sur le ton de l'égalité avec l'ancien maître, la Grande-Bretagne ? On est libre de

faire toutes les conjectures, nous inclinerons cependant, à cause de ce que l'on sait de l'âme américaine, pour la seconde alternative. En somme, tous ceux qui croyaient à la force étaient pour la conquête et ils y croyaient presque tous, comme l'avait formulé le Président Grant, il s'agissait alors d'avoir « un canal américain sur un sol américain, appartenant au peuple américain ». L'expansion des Etats-Unis s'était singulièrement étendue dans le Pacifique : Havaï, Cuba. Le temps était venu d'ailleurs où l'Aigle était assez fort pour étendre largement ses ailes et pour vouloir prendre son essor : il y avait un impérialisme américain.

La seule chose qui ne fut plus vraie dans le plaidoyer *pro domo* de Blaine, c'était qu' « avec la marine dont disposait l'Angleterre, elle pourrait, dès le début d'une guerre, se rendre maîtresse du canal et le dominer » (1). Maintenant, les Etats-Unis étaient à même de résister, de se défendre, de vouloir. Mais le reste de l'argumentation si serrée du secrétaire d'État était pour justifier la main-mise des États-Unis sur le canal, restait toujours exact, d'abord : 1^o les intérêts britanniques étaient moins importants à Panama que ceux des États-Unis ; 2^o les Etats-Unis cherchaient seulement pour leur possession à faire ce que les Anglais avaient fait avec Suez pour leur possession de l'Inde ; 3^o il était temps de régler définitivement toutes les questions pendantes entre les États-

(1) Instructions aux Ambassadeurs.

Unis et la Grande-Bretagne, relativement à l'Amérique centrale. Tout ceci était vrai. Le premier point, en effet, est trop évident pour insister ; le second est d'un enseignement moral presque trop élevé pour de la politique internationale : celui qui frappe par l'épée... quant au troisième point, il était vrai encore et d'une façon encore plus lumineuse et sans réplique qu'aux temps de Blaine, parce que les États-Unis étaient devenus une puissance militaire de premier ordre qu'ils avaient des bases navales et une flotte comparables aux plus puissantes, que dans ces conditions, tous ceux qui voulaient éviter d'avoir une rencontre risquaient après le résultat final d'avoir encore moins raison.

A. -- Les Traités Hay-Pauncefote 1901-1902.

L'Angleterre assistait tristement de loin au développement de ce pays qu'elle a appelé longtemps : son ancienne colonie. Le Gouvernement de Londres ne demandait qu'une occasion pour exercer une action contre celui de Washington, dans l'espoir de plus en plus vain que celui-ci mettrait un terme à ses exigences. Dans cette période de développement où nous sommes, le message du président Mac Kinley (décembre 98) fut la première de ces occasions. C'était au lendemain de la guerre de Cuba, un navire de guerre de la flotte américaine de l'Atlantique avait été obligé de perdre un temps précieux

pour rejoindre son poste de combat dans le Pacifique, le Président s'exprima ainsi : « La construction d'un canal interocéanique est plus que jamais indispensable aux communications rapides entre nos rivages de l'Ouest et ceux de l'Est. . . Notre politique nationale exige maintenant *plus que jamais que ce canal soit dominé par nous*. » Il faut avouer que ce texte s'accordait assez mal avec celui du traité de 1850, alors en vigueur. L'Angleterre, par l'entremise de son ambassadeur à Washington, demanda des explications à ce sujet. Si invraisemblable que cela puisse paraître, le secrétaire d'Etat américain aux Affaires étrangères, M. Hay, répondit, que « le Gouvernement n'avait pas l'intention d'ignorer la Convention de 1850 (1) mais vu, d'une part, que le sentiment national voulait un canal américain et que, d'autre part, il y avait peu de chances de voir l'entreprise privée se mettre à ce travail et l'achever ; il se proposait de demander à la Grande-Bretagne la modification du traité de 1850, tout « en conservant le principe », afin d'accomplir cette œuvre colossale pour le grand bénéfice du monde (2).

Cette réponse était d'ailleurs appuyée moralement par la déposition d'un bill du sénateur Morgan qui tendait à ce que le Gouvernement négocie pour « l'abolition des traités qui mettaient une entrave quelconque à l'exécution du canal. »

(1) *Parliamentary papers*, mars 1901, Cf. 438.

(2, *Parliamentary papers*, mars 1901, Cf. 438.

Au commencement de 1899, comme suite à cette réponse, l'ambassadeur américain à la cour de Saint-James apportait au Gouvernement britannique un projet de traité pour amender celui de 1850.

Par ce traité, les hautes-parties contractantes se proposaient d'abord de faire cesser toute controverse au sujet de la Convention de 1850 sans vouloir rien changer de son principe général de neutralité ; mais il y était décidé que le Gouvernement américain serait autorisé à construire le canal et qu'il aurait, en outre, un droit exclusif et absolu d'administrer et de réglementer tout ce qui concerne l'usage de ce canal. La neutralisation de la zone s'étendait à une distance de 3 milles en mer et l'on ne devait y élever aucune fortification qui commandât le canal et les eaux protégées. Les Etats-Unis étaient autorisés par le traité à *entretenir des forces de police nécessaires au maintien de l'ordre sur toute la partie du territoire et de la mer dont la neutralité était assurée par la convention.*

In cauda venenum, dit le proverbe. En effet, tous les auteurs qui se sont occupés de la question ont été frappés par la contradiction qui résultait du texte. Cette convention était appelée en effet « additionnelle » au traité de 1850. L'article premier de cette convention Clayton-Bowler était le suivant :

« Le gouvernement des États-Unis et de la Grande-Bretagne déclarant que ni l'un ni l'autre n'établira jamais ni ne gardera pour lui-même une domination exclusive

sur le canal... qu'il n'exercera aucune domination sur aucune partie de l'Amérique centrale. » Le droit de police du traité de 1901 donnait au contraire au gouvernement de Washington le droit d'entretenir telle force qu'il jugera raisonnable.

Que comprend-on par ces mots : forces de police, de combien d'hommes, de combien de canons veut-on parler ? Il s'agit en effet d'empêcher que personne ne vienne troubler l'ordre public, ou n'attente à la sécurité des biens et des personnes : or, les remèdes contre ces dangers peuvent-ils être limités puisque les maux qu'ils doivent combattre ne le sont pas ? Les cuirassés d'une flotte ennemie ne viendront-ils pas troubler eux aussi l'ordre public, et attenter à la sécurité des biens et des personnes ? Ne devra-t-on pas être en mesure de les repousser. Peut-on croire de bonne foi que cet article du traité de 1901 avait pour but simplement de donner aux agents des Etats-Unis le droit de prendre au collet les auteurs de tapages nocturnes sur les berges enfiévrées du futur canal ou bien encore de faire circuler les navires qui, la plupart du temps, circuleraient. A-t-on pu penser un seul instant, si tel était le but qu'on se proposait, que, pour cette modeste besogne, les agents colombiens ou une petite troupe à nombre fixe pour protéger l'œuvre contre les agents colombiens, ne pouvaient pas suffire ? Evidemment non, et puisque les Etats-Unis étaient autorisés à défendre l'ouvrage, c'était qu'ils en étaient les maîtres, rien ne pouvait empêcher leur Gouvernement de

s'en servir comme d'une base militaire d'une première importance. Le gouvernement de la Grande-Bretagne ne pouvait pas ne pas comprendre toutes ses conséquences, il résista un peu d'abord, sentant la partie perdue pour obtenir des compensations dans la mer de Behring, mais il accepta cependant plus tard purement et simplement sans compensation. M. Biard (1) nous en donne la raison, il n'en faut pas chercher d'autres. « L'Angleterre a cédé, parce qu'elle n'était pas la plus forte et qu'elle ne pouvait pas faire autrement. »

Sans doute si plus tard la Grande-Bretagne devenait la plus forte, sa diplomatie pourrait encore se servir du texte et ramener les forces de la police américaine à leur plus simple expression ; c'était son seul espoir ; mais usant de sa suprématie d'alors, le Sénat américain ne voulait même pas qu'il put en être ainsi un jour.

Le sentiment général s'était ému à la pensée que même ainsi amendé le « vieux traité » de 1850 tenait encore ; après une orageuse séance (5 avril 1900) le Sénat refusa d'abord de ratifier la nouvelle convention et ce ne fut que plus tard sous la pression du très sage président que la Chambre haute se décida à donner une approbation qui, en fait, n'était autre qu'une fin de non recevoir. Le traité Pauncefote n'était accepté qu'amendé des trois propositions suivantes :

(1) *Canal interocéanique de Panama et son régime juridique*, Paris, 1902.

1° Le traité Clayton-Bowler serait abrogé (première proposition du sénateur Foraker) ;

2° Les États-Unis seraient libres de prendre n'importe quelle mesure de police que son Gouvernement jugerait nécessaire au canal « pour la défense des États-Unis et pour le maintien de l'ordre public » y compris le droit d'élever des forteresses et d'édifier près du canal tous les ouvrages militaires qui paraîtraient nécessaires (amendement du sénateur Dawis) ;

3° Le principe de la garantie internationale de la neutralisation du traité était supprimé (deuxième proposition du sénateur Foraker).

Ainsi amendé, le Gouvernement britannique refusa purement et simplement d'adhérer au traité, déclara par l'entremise de son ambassadeur à Washington, lord Pauncefoot, s'en tenir sans modification au traité de 1850.

Le secrétaire d'Etat aux Affaires étrangères américain, sentant, d'une part, le mouvement de l'opinion populaire et la résistance du Gouvernement anglais et, d'autre part, prévoyant que cette question pouvait amener des conséquences très grandes, se remit à l'œuvre et le 25 avril 1901 remettait à lord Pauncefoot le projet d'une nouvelle convention qui fut définitivement signée à Washington le 18 novembre suivant : « Le Traité de 1850 était expressément abrogé et il ne restait plus de lui, vague et peu compromettant souvenir pour le Gouvernement américain, que le rappel du principe général

de neutralisation qui avait été la cause principale de sa naissance » (1).

Par ce traité, les Etats-Unis construiront le canal ou le feront construire..., leur Gouvernement sera en jouissance et en fait tous les pouvoirs incidents à une telle construction aussi bien que le droit de pourvoir aux règlements et à l'administration du canal.

Les Etats-Unis promettent que le canal sera neutre et seuls ils font cette promesse, la Grande-Bretagne n'est plus partie à cette affirmation (2), ils adoptent comme base de la neutralisation du canal les règles suivantes telles qu'elles sont contenues en substance dans la Convention de Constantinople, signée le 29 octobre 1888, pour le Canal de Suez.

L'honnêteté morale ou la pitié diplomatique obligea le négociateur américain (n'était-il pas le maître en effet) dans cette dernière promesse de tronquer le texte de l'acte de Constantinople auquel il renvoyait. S'il avait entendu s'y tenir simplement, le diplomate américain n'aurait eu en effet qu'à renvoyer purement aux règles de la dite Convention, s'il a cru utile de les commenter et de les paraphraser, c'est qu'il avait un but, et qu'il désirait y changer quelque chose. En effet, aux termes de l'article de la Convention, (3) le canal maritime reste

(1) Ach. Vialatte, *Revue du droit International public*, 1903.

(2) Ce qui revient à dire que le canal sera neutre tant que les Etats-Unis le seront.

(3) Traité pour l'établissement d'un régime définitif destiné à garantir le libre usage du Canal de Suez, 29 octobre 1888 (*J. off.* 30 janvier 1889).

ouvert *en temps de guerre* comme passage libre même aux navires de guerre... Dans la Convention de 1901 il n'est plus parlé de temps de guerre : le canal sera libre et ouvert aux vaisseaux de commerce et de guerre de toutes les nations... Aucune spécification on le voit. Plus loin, s'il est parlé de belligérant, c'est dans les termes d'une parfaite imprécision. Il est impossible enfin de penser que cette nation ayant droit de forteresse, de garnison, de grande défense (puisqu'elle peut protéger le canal contre tout désordre) s'abstiendrait de se servir, le cas échéant, de cette force et de l'arme incomparable que serait pour elle le canal.

L'Angleterre accepta ce traité toujours pour la raison que nous indiquions plus haut, parce qu'elle n'était pas la plus forte et qu'elle ne pouvait pas faire autrement. Le traité fut ratifié par le Sénat américain, le 16 décembre 1901.

Le développement s'était fait. Maintenant la moisson était mûre et il ne restait qu'un coup de faux à donner et la récolte serait prête à mettre dans les granges, d'après les plus récents modes de l'exploitation, au moindre coût.

B. — LA FRANCE ET PANAMA

L'action de la France à Panama fut désintéressée et en quelque sorte incidente à la question qui nous occupe.

C'est une règle en effet : quand la France a fait au monde l'aumône de son génie et de son or, il ne semble plus qu'elle ait aucun droit à attendre de la reconnaissance du monde ; d'autres se disputent ses dons : c'est la marche normale des choses dans l'histoire et qui ne surprend plus.

Si invraisemblable que paraisse notre affirmation à ceux dont les notions sur Panama sont confuses et superficielles : le rôle de la France dans cette grande entreprise fut glorieux et digne d'elle. L'« affaire » ne fut en effet qu'un à côté de l'étude scientifique et diplomatique, seule digne d'intérêt. Certains esprits, toujours à l'affût d'un dénigrement systématique, dont le scandale est le seul aliment possible et nécessaire, peut-être même l'unique raison d'être, s'y sont lourdement appesantis. Ici, comme en d'autres cas, semblables d'ailleurs, nous devons le constater, ils n'ont pas réussi à faire rendre à la « campagne » tout ce qu'elle promettait. Dans les actes indignes qui furent commis, il y avait d'abord un bon contingent étranger, et il ne faut pas l'oublier si des parlementaires ont été coupables de fautes sans excuses, quelques parlementaires, même beaucoup d'entre eux ne sont ni la République, ni la France. Quelques-uns d'ailleurs essayèrent d'atténuer et de diminuer autant que possible cette tache de boue que d'autres essayaient d'étendre : parmi les premiers, l'intègre et grande figure du Président Loubet.

Ce n'est pas d'hier, en effet, que la question d'un

canal interocéanique a germé dans la pensée française. Pendant la glorieuse période de la Révolution, un citoyen français, Martin de la Bastide, publiait un ouvrage sous le titre de : *Mémoire sur un nouveau passage de la mer du Nord à la mer du Sud* (Paris, Didot). Ce livre commençait par ces mots : « Il est impossible que l'Espagne résiste plus longtemps à la nécessité d'ouvrir la communication des deux Mers ; et si son intérêt propre n'est pas capable de la déterminer, les instances de toutes les nations finiront par la décider. » Martin de la Bastide travaillait, en effet, « pour la cour de Madrid », son œuvre ne fut pas du reste accueillie.

Décès, un des amiraux du Consulat, pressentait que l'œuvre dut se faire un jour, et en tous cas il en était question à cette époque puisque il aurait dit à Bonaparte à propos de la cession de la Louisiane :

« Si l'isthme de Panama est coupé un jour, cela occasionnera une immense révolution dans la navigation, à tel point que le tour du monde se fera plus aisément qu'une longue croisière aujourd'hui. La Louisiane sera sur la ligne de la nouvelle route et sa possession sera d'une inestimable valeur. Ne la cédez pas » (1).

Plus tard, en 1838, une Compagnie franco-grenadine fut investie par le gouvernement de la Nouvelle-Grenade du privilège de construire une communication par Panama. Salomon explora pour le compte de cette Com-

(1) Cité par Hub.-H. Bancroft dans son livre. *New Pacific*.

pagnie, mais faute de capitaux cette Compagnie fut déchuée de ses droits et c'est une Compagnie américaine qui prit sa place.

Le rapport de Salomon fut d'ailleurs jugé intéressant, puisque en 1843, M. Guizot (1) envoya dans l'Amérique centrale deux ingénieurs, MM. Napoléon Garella et Courline, avec mission d'étudier plusieurs tracés. Ils firent l'étude de plusieurs routes et furent d'avis d'en adopter une (le bassin du fleuve Bernardino par les cols d'Ahogayegua et de Paja) dont l'étude ne fut jamais reprise après eux.

Le prince Louis Napoléon lui-même, de sa prison de Ham, s'occupa d'un canal par le Nicaragua. Il fit paraître de Londres une étude assez détaillée en 1846 (2).

Deux Français, Gamond et Belly, reprirent d'ailleurs (1858) l'idée du Prince, c'est à l'occasion de leurs travaux que fut signé à Washington, vers cette époque, un traité entre la France et le Nicaragua (3). Les Français devaient jouir d'avantages spéciaux dans le passage du canal. C'est, il est important de le remarquer, le seul acte par lequel officiellement, en tant que nation, la France s'occupait du canal et cherchait à en tirer un bénéfice national ; dans la suite ce seront des particuliers qui

(1) M. Guizot fit à la Chambre française un discours, le 10 juin 1843, dans lequel il montra les avantages qu'aurait un canal interocéanique pour la France.

(2) *Canal de Nicaragua ou projet de jonction des océans Atlantique et Pacifique au moyen d'un canal*, 1846.

(3) Aujourd'hui abrogé.

interviendront d'une façon directe : le Gouvernement n'entrera plus dans cette affaire que pour protéger les droits des nationaux.

A cette époque les Etats-Unis semblaient abandonner la route de Panama, comme si leurs ingénieurs en avaient reconnu une fois pour toutes l'impraticabilité : c'était par les lacs du Nicaragua qu'ils comptaient facilement ouvrir le futur canal ; le gouvernement de Washington se désintéressait, ou mieux faisait semblant de se désintéresser de tout ce qui se passait ailleurs. En France, au contraire, fort des succès récents du percement de l'isthme de Suez, on s'occupait toujours de Panama. Un congrès avait été réuni à Paris en 1873 où l'on avait décidé d'envoyer une mission dans l'Amérique centrale pour étudier, une fois encore, un tracé possible de cette langue de terre qui séparait les deux Océans.

La « Société internationale du Canal Interocéanique » issue de ce congrès, nomma le lieutenant de vaisseau Bonaparte Wyse chef de l'expédition (1).

Ce jeune officier fit les travaux et les recherches et obtint, le 28 mai 1878, du gouvernement des Etats-Unis de Colombie un traité lui accordant la concession d'un canal interocéanique.

A son retour, la Conférence de Paris, 15 mai 1879,

(1) L'expédition était composée du lieutenant N.-B. Wyse, commandant ; lieutenant Reclus ; Celler, ingénieur en chef des Ponts et Chaussées ; Gester ; Barbier ; capitaine Bixion ; Brookes ; Musso ; de la Charme, ingénieur ; Viguié, naturaliste ; Balfour, ingénieur, délégué de Colombie.

fut convoquée sous les auspices de la Société de géographie de Paris. La Conférence comptait 136 membres dont 74 français, 42 ingénieurs, 36 employés de Suez. M. de Lesseps présidait. Ce fut la question technique qui remplit surtout les débats et qui donna lieu à une très longue et très importante discussion. Le Président mit aux voix, le 29 mai, la motion de clôture suivante :

« La Conférence pense que la construction d'un canal interocéanique si désirable aux intérêts du commerce et de la navigation est possible et en vue d'avoir les indispensables facilités d'accès ou d'usage, qu'un ouvrage de cette sorte devait offrir avant tous autres, est d'avis que ce canal soit construit de la baie de Limon à Panama » (1).

Le 31 janvier 1881 la Compagnie du canal interocéanique de Panama était fondée ; on connaît sa triste histoire : les caisses vidées par l'achat des concessions et de la presse, avant de commencer le travail ; la mauvaise direction des travaux faits par petites entreprises sans lien les unes avec les autres ; les deux premières émissions (actions et obligations) ; en mai 1885 la demande d'autorisation aux Chambres pour les valeurs à lot ; la mission de M. Rousseau, ingénieur, chargé par le Gouvernement d'aller renseigner les porteurs, son rapport, ses réserves sur la façon dont les opérations se faisaient ; les nouvelles émissions ; les bons à lot autorisés par la

(1) Résultat du vote : 78 oui, 8 non, 12 abstentions, 38 absents (parmi les 78 oui, on a compté les voix de 19 ingénieurs dont 9 avaient été employés à Suez).

trop célèbre loi du 9 juin 1888, qui ne furent pas souscrits malgré leur garantie de premier ordre ; la proposition du Gouvernement de proroger de trois mois le paiement des sommes dues par la Compagnie ; le refus de la Chambre d'examiner les articles, la débâcle le 4 février 1889, la dissolution prononcée par le Tribunal civil de la Seine ; enfin, pour les administrateurs, la Cour d'assises, la prison. Tout cela est connu, ce qui l'était moins certainement alors, c'était l'œuvre colossale qui était déjà faite à Panama et que bénévolement on a abandonnée sous l'influence d'une panique criminelle créée en partie par des gens dont l'intérêt était très facile à voir. 33 kilomètres sur 68 étaient achevés, complètement terminés. Plus de 500 machines à vapeur, 1,000 chariots, wagonnets, véhicules, 150 kilomètres de rails, 250 canots, une flotte de remorqueurs, des excavateurs, des dragues, des grues, des outils de toutes sortes, tout cela était à pied d'œuvre, ainsi que les hommes qui devaient s'en servir, les ingénieurs qui devaient diriger ces hommes, les chemins de fer qui les transporteraient, les problèmes les plus ardues étaient résolus. De Colon à Panama, c'était un chantier gigantesque tout vibrant d'une activité formidable et que dominait de sa majestueuse grandeur le pavillon aux trois couleurs de France. Mais tout cela ne tenait point et n'existait pas pour tous ceux qui font passer la patrie bien après leur propre intérêt.

Voici comment s'exprimait en 1904 M. Philippe

Bunau-Varilla dans une conférence donnée par lui à Paris (1) :

« C'est en 1889, après que l'œuvre était achevée, après que
« toutes les difficultés sans exception étaient vaincues, après que
« le triomphe sur la nature, dans des conditions de lutte terrible,
« avait été acquis sur tous les points, alors que, matériellement,
« 57 millions de mètres cubes avaient été extraits des flancs de
« cette isthme rebelle alors qu'il ne restait plus que 90 millions de
« mètres cubes à extraire, dans des conditions usuelles, faciles,
« sans qu'il restât aucun problème à résoudre, avec les mêmes
« ouvriers, avec les mêmes machines, avec les mêmes ingénieurs,
« alors qu'il n'y avait plus qu'à parcourir, pendant trois ans tout
« au plus, un chemin calme et uni, c'est à ce moment là que s'est
« produite cette panique terrible et stupide qui a fait tourner le
« dos à l'œuvre et à ses immenses résultats, c'est à ce moment là,
« quand le travail héroïque accompli par la France, au milieu des
« dangers de la fièvre jaune, était moralement terminé, alors que
« tous les obstacles de la nature avaient été attaqués de front, à
« l'heure où l'on pouvait dire pour la première fois que l'œuvre de
« Panama méritait un crédit absolu... c'est à ce moment là que
« par une panique monstrueuse la France s'est dégoûtée, s'est
« arrêtée. Le navire avait échoué.

« On pouvait croire que le patriotisme de tous allait aider au
« renflouage. Hélas ! il n'en a rien été... On a fait œuvre de
« sauvages, on l'a sabordé de toutes parts, afin de chercher de
« toutes parts dans ses flancs quelque chose dont on pût se faire
« une arme contre la République.

... « On a recherché les fautes de quelques-uns, non dans le
« sentiment noble de faire justice et de châtier ou des traîtres ou
« des voleurs ; on a cherché des fautes individuelles pour planter
« un symbole d'infamie et pour écarter à jamais, grâce à lui, tous
« ceux qui pouvaient collaborer sincèrement au sauvetage »

Et le Français qui fut ambassadeur de la Nouvelle

(1) Reproduit par la *Nouvelle Revue*, 15 avril 1904.

République de Panama n'était point seul à tenir ce langage ; déjà en 1895 Sir H. Tyler, écrit une intéressante lettre au *Times* du 14 octobre. Les travaux tels que les avaient laissé la Compagnie, avaient été trouvés par lui dans un bien meilleur état qu'on ne pouvait l'attendre, 15 milles du canal étaient pratiquement en état de servir du côté de l'Atlantique et 4 milles du côté du Pacifique. En 1896, un américain Robert T. Hill écrivait dans l'organe de la *National Geographic Society* de Washington (1) :

« La route de Panama, depuis qu'elle n'est plus sous la domination (control of) des Etats-Unis et depuis que des difficultés financières y ont surgi, a l'air d'être complètement méconnue dans ce pays. . Qu'elle soit tombée dans une très mauvaise posture à cause d'une direction scandaleusement mauvaise, c'est un fait indéniable ; ces questions d'administration ont cependant peu à faire avec le problème purement scientifique de ce qui constitue la route la plus faisable pour unir les deux océans au moyen d'un canal maritime. . . C'est la route la plus courte sur 42 milles et demi de terre qui sépare une mer de l'autre 20 milles ont été complètement amenés à la hauteur voulue faisant que la distance présente entre les deux océans est moins de 25 milles (anglais). . . La route a été minutieusement surveillée. Chaque pas du tracé a été rasé de toutes végétations et partiellement essayé par des sondages, au point où tous les problèmes actuels de construction sont à peu près connus. . . Le matériel n'est pas dans l'état lamentable dans lequel on l'a représenté, dans ce pays, au contraire, on l'a gardé scrupuleusement pour l'achèvement du travail. . ».

Un jour d'ailleurs, peut-être la petite histoire dira si

(1) *National Geographic Magazine*. Washington.

ceux qui agitèrent en France et déprécièrent l'œuvre, n'avaient pas avec l'étranger — et notamment avec les chefs des grandes Compagnies de chemins de fer trans-américains, — à qui tout cela profitait, des liens mystérieux et si l'indignation de ces vertus anti-françaises fut complètement gratuite.

Il y eut cependant des hommes plus éclairés qui laissèrent passer la tourmente ; ils virent derrière les criminels qui se montraient, les petits qui avaient travaillé dans l'isthme et l'œuvre très grande qu'ils avaient faite relativement avec peu d'argent (1). Des études avaient montré que le canal était commencé, avancé et possible : 5 années après une Société était constituée sous le nom de Compagnie nouvelle du Canal de Panama, 21 octobre 1894. C'est elle qui désormais détiendra tous les droits, tous les documents, toutes les études, toute l'œuvre de l'ancienne Compagnie universelle.

(1) M. V. Bérard écrit dans son livre ; *Questions extérieures*, 1901-1902 (A. Colin, édit.) que sur 1,345 millions de dépenses, 903 seulement furent dépensés dans l'isthme, les 441 autres restèrent à Paris.

CHAPITRE III

L'Etablissement.

LA RÉPUBLIQUE DE PANAMA

La Compagnie nouvelle du Canal de Panama n'avait trouvé que difficilement son capital de premier établissement. Elle n'avait d'ailleurs pas été constituée pour achever les travaux, son but était autre : c'était officiellement d'étudier l'œuvre qui restait à faire, officieusement elle en avait un autre, paraît-il : disons qu'elle devait fournir à certains la chance unique de réparer leurs fautes passées.

Panama était un titre « brûlé », plus personne n'en voulait, et pas un seul ministre en France n'aurait consenti à appuyer les nouvelles émissions. La Compagnie nouvelle avait réuni 65 millions à peine. On ne put que faire de nouvelles études, peut-être même négligea-t-on trop ce qui était déjà fait. 35,000 ouvriers entretenirent le matériel et continuèrent le travail. Il était impossible que le canal fut terminé avec d'aussi modestes moyens. La Compagnie se servit d'ailleurs admirablement bien de ses pauvres ressources, puisqu'elle débaya pendant la

courte durée de son existence plus de 6 millions de mètres cubes.

Les Etats-Unis s'occupaient d'ailleurs plus que jamais à cette époque (vers 1900) du canal. Les côtes de l'Amérique du Sud, les Philippines, l'Australie, le Japon et la Chine, sollicitaient plus que jamais les produits des manufactures yankees : il s'agissait de vendre au moindre coût, diminuer les frais de transport, et de prendre ses débouchés à la vieille Angleterre auxquels ils échappaient peu à peu.

À ce moment là d'ailleurs, on peut en être convaincu, malgré l'histoire officielle, les Etats-Unis, ou du moins, la partie pensante de cette grande nation avait un jugement fait sur la valeur et sur l'utilité des deux routes rivales : Panama ou Nicaragua.

Nicaragua avait comme seul avantage d'être près de la frontière sud des Etats-Unis, mais comme l'a fait remarquer le colonel Hains (1), dans son rapport à la Commission (Isthmian Canal Commission), Panama était la route la plus courte, on en avait surmonté les plus grandes difficultés, son tracé était de beaucoup plus droit que l'autre, les lacs et les rivières nécessaires dont on devait régulariser les cours, étaient moins difficiles et moins nombreux, le moindre coût d'entretien ; la cer-

(1) Le colonel Hains fit partie de la Commission Isthmian Canal Commission, qui avait été chargé en 1897 d'aller étudier le canal de Nicaragua ; l'amiral Walker la présidait, accompagné par le colonel Hains, MM. les professeurs Emory Johnson et Haupt, le colonel Osw H. Ernst et M. Alf. Noble et Samuel Pasco.

titude que si les Etats-Unis construisaient le canal, aucune nation n'en construirait un autre ailleurs, etc., etc..., tandis qu'on savait fort bien que Nicaragua était d'une extraordinaire difficulté, — impossible savaient les mieux informés — à cause des terrains volcaniques ou marécageux, et à cause des torrents que l'on devait traverser (1).

Cependant le peuple parlait de Nicaragua, le Sénat voulait Nicaragua parce que, comme on l'a dit, c'était l'entreprise nationale contre Panama, l'entreprise de l'étranger.

Peut-être..., probablement ne s'agissait-il que d'un bluff gigantesque qui permettait au gouvernement des Etats-Unis de montrer plus d'indifférence à l'égard de cette amputation des deux Amériques que l'étranger faisait à Panama ; en réalité, de Washington, on suivait l'œuvre de très près, parce que un jour viendrait ou ce canal de l'étranger serait leur chose.

Le traité Hay-Panncefote est la preuve de ce qui se passait dans le cerveau de la nation. Dès que ce traité fut ratifié, l'étiquette change, on ne parle plus du canal de Nicaragua, mais d'un canal interocéanique. En juin 1902, en effet, le Congrès des Etats-Unis vota une loi (2) qui décidait la construction du futur canal par les soins du gouvernement Nord-Américain ; un emprunt de

(1) M. Noble, qui avait fait partie de plusieurs commissions d'études, disait : « Je n'oserais pas fixer un prix pour l'exécution de Nicaragua ». Enquête du Sénat.

(2) *Spooner act*.

130 millions de dollars (652 millions de francs environ) était décidé pour que l'entreprise put être menée à bonne fin.

Aucune spécification ici, la loi ne disait pas si c'était du Nicaragua, du Panama qu'il s'agissait, mais cependant le Gouvernement était autorisé à acheter pour 40 millions de dollars (200 millions de francs environ) les droits privilégiés, concessions, propriétés de la nouvelle Compagnie du canal de Panama et d'obtenir aux meilleures conditions de la République de Colombie pour les Etats-Unis un droit de contrôle (1) perpétuel sur une bande de terre située dans la République de Colombie, d'une largeur d'au moins 3 milles de chaque côté de la ligne médiane du futur canal... Ensuite ce que nous appelons le « bluff » continuait : si le président ne pouvait pas acquérir, dans un raisonnable délai, les droits nécessaires, il devait, de par la loi, abandonner la route de Panama et commencer les négociations pour assurer la construction du canal par les lacs du Nicaragua.

Le Congrès savait en effet très bien la mauvaise posture de la Compagnie nouvelle, il savait que personne autre que le gouvernement des Etats-Unis ne pouvait acheter les droits de cette Compagnie et continuer son œuvre et il savait aussi que la Colombie était en période

(1) Voici comment M. Blaine définissait au monde le contrôle américain. « En guerre, aucun passage de forces armées à travers l'isthme ne peut être toléré par nous ; nous n'abandonnerons donc jamais notre droit de prendre à l'avance les précautions nécessaires contre une pareille traversée maritime » (cité par M. V. Bérard, *op. cit.*).

de troubles et de révolution et que l'on devait à cette heure obtenir tout de son Gouvernement.

Aussi M. Hay, secrétaire d'État aux Affaires étrangères, avait-il entamé avant même le vote de la loi, les négociations avec la Compagnie nouvelle du canal d'une part et avec le gouvernement de Bogota d'autre part.

Avec la Compagnie le thème était facile : elle n'avait pas d'argent, ne pouvait pas en avoir parce que aucune émission n'avait de chance de réussir en France, surtout si l'Amérique devait faire Nicaragua, la guerre civile pouvait d'ailleurs éclater en Colombie et en invoquant l'aide du gouvernement de Washington, déclarer la Compagnie déchue de tous ses droits : si la Compagnie ne voulait pas tout perdre, il fallait qu'elle perdît tout ce que voulaient les États-Unis. En France, cette manière de procéder a un nom, en Anglais — et en Américain aussi je pense, — cela s'appelle du *blackmail*. Entre temps, M. Philippe Bunau-Varilla (journaux du 25 avril et du 16 mai 1901) avait fait une vaillante campagne pour essayer d'arracher l'œuvre presque terminée à la serre de l'Aigle yankee : son appel était adressé à tous ceux qui, confiants dans la fécondité du génie français, ne voulaient pas lui laisser ravir le fruit de tant d'efforts et de tant de sacrifices. Voyant d'ailleurs que personne ne voulait écouter sa voix, il fut un des premiers à pousser à la vente à l'Amérique, plutôt que de voir l'œuvre française tomber et disparaître pour toujours.

La Compagnie ne résista pas d'ailleurs ; on tomba

d'accord au chiffre dérisoire de 200 millions de francs : les travaux utiles déjà faits (sans compter les études) valaient plus de 500 millions. Il fut convenu que le marché serait conclu après entente avec la Colombie.

Au gouvernement de Bogota, M. Hay tint à peu près le même langage, et là aussi, vu l'état de faiblesse de la République du Sud, les choses semblaient devoir aller d'elles-mêmes. M. Herran, ministre de Colombie à Washington, signa dans cette ville, avec le Secrétaire d'Etat Nord-Américain, une convention (22 janvier 1903, appelée d'ordinaire Hay-Heran).

Il était convenu entre les deux Gouvernements : que la Colombie autorisait la Compagnie nouvelle du Canal de Panama à transférer et à vendre aux Etats-Unis, ses droits, privilèges, ses concessions et ses propriétés pour tout ce qui avait droit au futur canal.

Les Etats-Unis pourront exercer un droit de « control » sur une zone de 3 milles de chaque côté du canal sur toute la longueur, à partir de la ligne médiane, ainsi que sur les îles de la baie, à Panama. C'est leur Gouvernement qui garantira la neutralité du territoire de la zone et la souveraineté que la Colombie garde sur ce territoire (1). La police, sur tout cet espace sera Nord-

(1) Art. 3 et 4 du traité : « Les droits et privilèges concédés aux Etats-Unis, n'affecteront pas la souveraineté de la République de Colombie sur le territoire à l'intérieur desquels ces privilèges s'exerceront. Les Etats-Unis reconnaissent cette souveraineté et affirment ne pas vouloir l'altérer en rien ». Art. 4.

américaine et des tribunaux mixtes, ou simplement Américains, régleront les différends.

La Colombie s'engage d'autre part à ne pas louer, concéder ou vendre à aucune puissance étrangère aucun territoire, port ou ouvrage d'où l'on put entraver la construction, l'exploitation et le libre usage du canal et de ses dépendances. La Colombie déclarait Panama et Colon ports francs. Les Etats-Unis s'engageront en échange à exécuter le travail dans le plus bref délai, à payer à la Colombie, 10 millions de dollars lors de l'échange des ratifications et neuf ans après cette date, chaque année, ils paieront 250,000 dollars. En principe, c'est à la Colombie qu'incombe la charge de défendre le canal, mais si le gouvernement de Bogota ne se sent pas capable de résister, il peut demander de l'aide à Washington et ce Gouvernement doit lui venir en aide. D'autre part, si les circonstances étaient très graves, le gouvernement des Etats-Unis est autorisé à agir de sa propre initiative ; mais il devra retirer ses troupes dès que la Colombie aura amené des forces suffisantes.

Ce traité fut immédiatement porté au Sénat des Etats-Unis qui le ratifia le 17 mars, à une très grande majorité sans qu'on eut fait une seule proposition d'amendement.

Les choses se passaient donc fort bien, du moins le pensait-on ; le traité avait été accepté par le pays et par ses représentants, il n'y avait pas de raison pour que le Parlement de la Colombie ne se soumit et ne l'accepta

comme la Compagnie nouvelle l'avait fait : sans condition. Il ne devait cependant pas en être ainsi.

Le Sénat Colombien pensa qu'abandonner cette partie de leur territoire, dont ils espéraient le plus pour leur pays, était une très grosse affaire et que si on se décidait au moins fallait-il, par ailleurs, se rattraper, se dédommager et trouver d'un seul coup des rentes assez élevées pour permettre de boucler le budget de la République à quelque épreuve qu'on le mit. Ils voulaient 4,200,000 fr. par an et les dépenses ne s'élèvent pas à 3 millions (1).

Mais le gouvernement des Etats-Unis ne voulait pas céder sur ce point, il avait d'ailleurs considérablement augmenté la somme qu'il destinait d'abord à l'achat du droit de succéder à la Compagnie nouvelle (2) ils ne voulaient pas donner plus.

Sous la pression du Sénat, le gouvernement de Bogota voulut en effet demander à Washington trois amendements au traité. D'abord que la Compagnie nouvelle devrait payer 10 millions de dollars si elle voulait transférer ses droits ; ensuite que les Etats-Unis porteraient la somme qu'ils devaient payer à 15 millions ; et enfin que les droits de souveraineté de la Colombie sur l'isthme soient reconnus d'une façon plus efficace.

La réponse du secrétaire d'Etat fut nette et péremptoire : (3) « Aucun des amendements proposés n'a de

(1) *The Statesman's year book*, 1905.

(2) Dans le texte du traité, les Nord-Américains étaient allés jusqu'à 10 millions de suite et 100,000 dollars de rente.

(3) M. A. Viallate, *op. cit.*

« chances d'être accepté par le Sénat des Etats-Unis, tandis que tout amendement de quelque nature que ce soit, ou tout délai inutile dans la ratification du traité mettrait grandement en danger sa consommation (1) ».

Le 12 août 1903, le traité était rejeté par le Sénat Colombien : une nouvelle théorie allait d'ailleurs voir le jour.

Les Colombiens — parce qu'ils sont de bons latins — ne devaient pas être embarrassés quand il ne s'agissait que de trouver une théorie juridique pour sortir d'une passe gênante. Voici ce qu'ils imaginèrent : d'après le premier contrat qui unissait la Colombie à la Compagnie nouvelle, la concession de cette dernière expirait en 1904, si l'on n'avait pas ouvert le canal en novembre de cette année là ; mais, pendant la Révolution Colombienne de 1900, une prolongation de 6 ans avait été octroyée à la Compagnie moyennant une somme de 5 millions de francs, par un décret du Pouvoir exécutif. Or, disaient les juristes, un décret était insuffisant, d'après la constitution de la Colombie, il fallait une loi. L'acte était donc,

(1) Ce n'était pas d'ailleurs la première allusion que faisait, ou faisait faire le Gouvernement américain à une sécession de la province ou à toute autre solution du canal de Panama contre la volonté de la Colombie ; déjà, en nov. 1902, M. P. Bunau-Varilla qui devait être assez bien informé, télégraphiait au Président de la République de Colombie : « Le refus de signer le traité du canal de Panama créerait une situation qui a seulement trois issues : 1°. 2°. 3°. la création d'événements internationaux de la nature la plus grave, desquels pourraient résulter que le canal soit fait à Panama, contre la Colombie, au lieu de faire avec elle amicalement ».

d'après eux, nul et non avenu, et pour solutionner la question pendante en 1903, il n'y avait qu'à attendre une année : la Compagnie nouvelle était déchue de tous ses droits et on serait seul alors vendeur en face des Etats-Unis.

Cette combinaison, on le voit, était un peu légère, car elle n'aboutissait à rien moins qu'à dépouiller complètement la Compagnie nouvelle et cela d'une façon vraiment trop brutalement raffinée. Cette solution aurait été en tous cas trop légère pour la Colombie, qui, d'un seul coup, aurait eu à faire d'une part avec le Gouvernement français, — si forte soit l'horreur qu'inspire à nos gouvernants le nom seul de Panama, il n'est pas permis de douter qu'ils se soient refusés d'intervenir pour recouvrer les dettes de biens nationaux, — et, d'autre part, avec le Gouvernement américain qui était obligé par le Spooner act. d'abandonner la route de Panama pour celle de Nicaragua, si les négociations n'aboutissaient pas pour cette première route ; ce n'était un mystère pour personne, on ne voulait plus de Nicaragua à Washington.

Les politiciens de Bogota eurent d'ailleurs le bon sens de ne pas s'arrêter à cette idée : le traité Hay-Herran fut donc rejeté simplement.

Il semblait donc à ce moment qu'il n'y eut d'autres solutions, pour le Président des Etats-Unis, que de négocier directement avec le gouvernement de Nicaragua. M. Roosevelt n'envisagea pas cette solution. Les nombreuses commissions scientifiques qui revenaient de ce

pays avaient dit que le canal était impossible, ou si elles ne l'avaient pas dit, le laissaient clairement entendre ; il aurait fallu, abstraction faite même des difficultés spéciales de cette terre volcanique, recommencer toutes les écoles qui n'étaient plus à faire à Panama. D'autre part, demander au Sénat de Washington d'accepter les amendements Colombiens, il n'y fallait pas songer : quelques entêtés, qui ne trouvaient pas que le traité Hay-Herran faisait aux Etats-Unis la part assez belle, ne manqueraient pas de remettre la question sur le tapis, et de faire reprendre les discussions. Dans son message annuel, le président Roosevelt eut l'idée de sortir de cette impasse par un expédient juridique et il se souvint du traité de 1846.

« La garantie donnée par les Etats-Unis à la Colombie, par le traité de 1846, ayant pour objet fondamental d'assurer l'isthme au transit interocéanique, la Colombie n'avait pas le droit, dans les conditions existantes, de se refuser à conclure avec les Etats-Unis un accord équitable dans ce but, sans violer l'esprit et répudier en fait les obligations d'un traité dont elle avait bénéficié pendant plus de cinquante ans... Nous maintiendrons les conditions que nous avons offertes, sans y consentir aucune modification et si ces modifications n'étaient pas acceptées par la Colombie, nous conclurons un accord directement avec la province de Panama, ou nous prendrions telles autres mesures qu'il serait nécessaire pour commencer l'entreprise. »

Etant donnée la puissance et la force des Etats-Unis,

d'une façon relative par rapport à la Colombie, et aussi d'une façon absolue à l'égard des autres puissances, cette argumentation diplomatique était excellente et sans réplique, seulement fallait-il qu'elle fut professée par les représentants de la nation. Il n'en était malheureusement pas ainsi. L'opinion était toute acquise au Spooner act., et « s'il n'y avait pas moyen de s'arranger avec la Colombie, il fallait abandonner Panama », tandis que le langage du Président semblait dire : « s'il n'y a pas moyen de s'arranger avec la Colombie, on la forcera de s'arranger avec nous », cela était malheureusement contraire au texte de loi.

C'est alors qu'on trouva une dernière argumentation, très juridique elle aussi. Comme on avait eu uniquement en vue le canal en votant le « Spooner act. » et que s'il y était recommandé de traiter avec la Colombie, c'était en tant que puissance souveraine du territoire où devait passer le canal, il fallait dès lors comprendre que la loi disait : « *s'il n'y a pas moyen de traiter avec l'Etat souverain du territoire, où doit passer le canal de Panama* », alors seulement, on devra s'entendre avec la République du Nicaragua. Or, on n'avait pas épuisé tous les moyens pour traiter avec cet Etat souverain, puisqu'on pouvait déplacer cette souveraineté.

Ce raisonnement — étant donnée toujours la très grande force des Etats-Unis à la fois au point de vue financier et au point de vue militaire — était encore très exact, il n'y avait donc plus à attendre que la province

colombienne de Panama se soulève et se déclare : Etat souverain. Ce futur Etat devrait tout à l'Union, il passerait sûrement par toutes les conditions.

Par un miracle de chance, comme il n'en arrive qu'aux très puissants de la terre, c'est ce qui arriva. Depuis quelque temps déjà, une junte panamienne travaillait activement à New-York. Le 19 octobre 1903, le Gouvernement américain ordonnait à deux croiseurs cuirassés d'aller dans les parages de Colon et de Panama. Le 20, un panamien de la Junte, le docteur Amador, quittait New-York « avec la résolution d'aller frapper le coup libérateur de sa patrie » (1).

M. Vialatte (2), dans la remarquable étude qu'il fit de ces mouvements révolutionnaires, trouve « cette coïncidence au moins singulière », nous pensons qu'il est permis de croire comme lui, surtout si l'on regarde les événements qui suivirent. La révolution éclata le 3 novembre à 6 heures du soir. Le commandant du *Nashville*, un des navires de la flotte américaine, avait empêché le débarquement à Colon de 500 colombiens embarqués à bord d'une canonnière, il autorisa seulement leur général à partir pour Panama. A son arrivée, les insurgés le jetèrent en prison. Le 4, à 4 heures de l'après-midi, le peuple de Panama, en Assemblée générale faisait la proclamation suivante : « Les populations se séparaient à cette date et pour l'avenir de la Colombie, pour former

(1) Phil. Bunau Varilla, *op. cit.*

(2) *Recue générale du Droit international public*, t. II, 1904.

avec d'autres habitants du département de Panama, qui acceptaient le mouvement séparatiste et s'y joignaient, l'État de Panama et pour constituer une République dotée d'un Gouvernement indépendant, démocratique, représentatif et responsable qui assure le bonheur des citoyens de Panama et des autres habitants de l'Isthme » (Acte d'indépendance).

Les choses marchèrent rapidement dès lors, le 7 novembre, la République de Panama était reconnue par le Gouvernement américain. Le 11, M. Beaupré, ministre plénipotentiaire des États-Unis à Bogota, en informait le gouvernement de Colombie.

Tout cela était-il conforme au droit international, nous ne le pensons pas. L'affirmation des auteurs est invariable sur ce point : pour qu'une province puisse se séparer de l'État qui la gouverne et former une personnalité distincte du droit des gens et que ce nouvel État existe de fait, il faut qu'il constitue « une association indépendante de toute autre. »

Or, ici, il n'y a aucun doute, la province de Panama n'était pas indépendante à sa naissance ; elle ne devait pas le jour à ses propres forces, ni à celles de la volonté d'un ensemble de grandes nations dont les politiques diverses auraient pu, en se contrebalançant par rapport à elle, amener une indépendance de fait.

La nouvelle République dépendait uniquement des États-Unis. Nous avons fait remarquer la connexité étroite qu'il y a eu entre l'action de l'Union et celle de

la Junte : il y a eu coopération et personne ne pourra le nier, car c'est l'évidence même.

M. Philippe Bunau-Varilla dont nous avons par ailleurs admiré l'effort courageux et le dévouement à la cause française et qui d'ailleurs en suscitant la révolution agissait encore conformément à nos intérêts nationaux, nous dit (1) qu'il n'était pas nécessaire d'avoir une promesse du Gouvernement américain, si l'on pouvait à son insu déterminer par avance..., quelle devait être nécessairement son action... « Une étude complète, très profonde permettait de faire un calcul d'ordre politique qui avait le caractère et la précision d'un calcul trigonométrique. Il n'y a pas besoin d'étendre une corde le long de l'Obélisque pour connaître sa hauteur... » Soit, mais lorsque on nous donne un résultat, peu importe la méthode qui a servi à le déterminer et n'est-il pas de la science la plus élémentaire de croire autant que possible au fait simple, avant de croire au compliqué ? Ce n'est le secret de personne que les Gouvernements même des plus grands Etats, ont des fonds secrets et n'est-il pas frappant comme le relatait déjà le 31 août de l'année précédente le *Washington Post*, que des milliers de fusils qui ressemblent fort aux mausers capturés par les Etats-Unis à Cuba, à Panama, soient repartis des points centraux entre les forces qui se préparent (2) ; que dira-t-on encore des crédits très importants que des banques

(1) *Op. cit.*

(2) Cité par H. Viallate, *op. cit.*

de New-York avaient ouvert aux chefs de la révolution (1) et que le gouvernement des Etats-Unis n'a jamais démenti ? et quid des navires *Nashville* et *Boston* si heureusement placés dans les eaux panamienues juste à l'heure précise où leur action devenait décisive.

D'ailleurs l'analyse la plus parfaite et la plus scientifique que l'on puisse faire de l'action des Etats-Unis dans cette affaire est toute entière contenue dans les notes diplomatiques qu'envoyèrent au gouvernement de Washington ou à ses représentants le département des affaires étrangères de Bogota.

« Si le concept, dit une de ces notes (2), qu'il ne doit plus y avoir de guerres civiles dans l'isthme, signifie que le gouvernement des Etats-Unis empêchera l'action militaire de la Colombie pour soumettre les rebelles à l'obéissance légale et reconstituer la nation, ce Gouvernement devient nécessairement l'allié des révolutionnaires... La reconnaissance par d'autres puissances de la souveraineté d'un pays, dit l'éminent commentateur nord-américain Weathon, est une question de politique et de prudence quand cette souveraineté a pu se maintenir. Mais dans le cas dont il s'agit, les Etats-Unis n'ont pas attendu cette preuve, que le département de Panama ne peut fournir, parce que sa faiblesse est notoire en présence des ressources dont la nation peut disposer

(1) Enquête du général Reyes.

(2) Note du 12 nov. 1903 de M. Rico, ministre des Affaires étrangères à M. Beaupré, ministre plénipotentiaire des Etats-Unis à Bogota.

pour le soumettre... Les Etats-Unis et les puissances européennes retardèrent la reconnaissance des nations hispano-américaines jusqu'à ce que acte put être justifié par le temps écoulé et le fonctionnement de Gouvernements établis... Les Etats-Unis avaient refusé déjà de reconnaître l'indépendance de la Hongrie, bien que ce pays eut un gouvernement organisé et possédât de puissantes ressources. D'autre part, le Traité du 12 décembre 1846 contient les stipulations suivantes :

Art. 1^{er}. — « Il y aura une paix parfaite, solide et inviolable et une amitié sincère entre la république de la Nouvelle-Grenade (Colombie) et les Etats-Unis d'Amérique, sur toute l'étendue de leurs possessions et territoires et entre leurs citoyens respectivement sans distinction de personnes ni de lieux. . . »

« Si les Etats-Unis repoussent par la force l'action de l'armée Colombienne dans l'isthme, la violation de cet article est bien claire. Le dernier paragraphe de l'article 35 dit textuellement : « Afin de garantir la jouissance tranquille et permanente de ces avantages. . . Les Etats-Unis garantissent d'une manière positive et efficace à la Nouvelle-Grenade, la parfaite neutralité dudit isthme, afin qu'à aucune époque, sous l'empire de ce traité, le libre transit d'une mer à l'autre ne soit interrompu, ni entravé et, par conséquent, ils garantissent de la même manière les droits de souveraineté et de propriété que la Nouvelle-Grenade possède sur ledit territoire ». L'obligation contractée par les Etats-Unis aux termes de la sti-

pulation précédente de maintenir les droits de propriété de la Nouvelle-Grenade sur l'isthme et sa parfaite neutralité est tellement claire et concluante qu'elle n'admet pas d'interprétation ».

Le Ministre rappelle : 1° le protocole du 22 février 1879 par lequel il fut convenu que les troupes de l'Union américaine pouvaient passer par l'isthme ! *ce droit devant être considéré comme une compensation de la garantie de la souveraineté et de la propriété de l'isthme à laquelle le Gouvernement lui-même est obligé ;*

2° Une note du 28 octobre 1902 où M. Hay informe la légation de Colombie qu'aucune nouvelle interprétation n'avait été donnée au traité en vigueur entre les deux pays ;

3° Que, craignant si peu le terrain du droit, il offre aux Etats-Unis de porter le différend devant le tribunal d'arbitrage de La Haye.

Ailleurs (1), « le Gouvernement de votre pays l'empêchait de ramener au devoir les rebelles qui ont proclamé la république de Panama, l'indépendance de l'isthme, peut-être inévitable, ne deviendrait pas l'œuvre des habitants de ce département, mais celle du gouvernement des Etats-Unis.

Enfin le général Reyes (2), envoyé en mission extra-

(1) Note du même au même, 19 nov. 1903.

(2) Ce sera la dernière démarche que la Colombie tentera auprès du Gouvernement des Etats-Unis. Le 21 novembre 1904, le *Journal* rapportait que l'on cherchait de Bogota à faire une concurrence à Panama : « Le gouvernement de Chili, disait l'article daté de Santiago 20 no-

ordinaire à Washington, remettait au département des Affaires étrangères [américain une note dans laquelle reprenant tout l'incident depuis le début, il réfutait une à une toutes les raisons des hommes de Washington. Le diplomate colombien montre d'abord que le fait, pour le Sénat colombien, d'avoir refusé de ratifier le traité Hay-Herran, tel qu'il était conçu, n'était pas de nature à porter offense aux Etats-Unis ; il donne l'exemple de l'Angleterre refusant de ratifier le premier traité Hay-Pauncefote. Invoquant la législation interne de l'Union, il dit ensuite dans la note que le Président, en permettant à la Révolution de se faire, était sorti des droits que lui conférait le « Spooner act », savoir simplement choisir entre les deux routes et ne pas persister à tout prix pour celle de Panama. « Le territoire de Panama étant la partie la plus importante de la richesse nationale, son démembrement diminue les ressources destinées au paiement des charges sociales attachées à la province soulevée (1). . . Avant qu'ait eu lieu à Panama, par coup de main militaire, la proclamation de l'indépen-

vembre, se montre tout disposé à venir en aide à la Colombie, pour l'ouverture du canal de Darien en utilisant les fleuves navigables l'Apravo, sur le versant de l'Atlantique et le San Juan du côté du Pacifique. Les travaux de creusement ne porteraient que sur une longueur de 5 kilomètres, dans un terrain favorable ». C'était, on le voit, une vengeance bien platonique.

(1) La dette de Colombie était pour une grande part dans les mains américaines, on sent ici une allusion toute diplomatique à l'ultime système de défense de ceux qui n'ont pas de quoi s'en acheter d'autres. ne pas payer ses dettes.

dance de l'isthme, certains agents des auteurs de ce coup de main ont eu ici même (à Washington) des conférences avec de hauts personnages revêtus du caractère officiel, comme l'ont affirmé des journaux américains dignes de créance. Suivant les renseignements que j'ai reçus, une banque de New-York leur a ouvert un crédit de 300,000 dollars (1), connaissant l'objet auquel il serait destiné ».

L'ambassadeur rappelle que par dépêche (avant la révolution), le secrétaire d'Etat à la marine des Etats-Unis avait donné l'ordre aux croiseurs de sillonner les eaux de l'Atlantique et du Pacifique et d'empêcher le débarquement des troupes colombiennes. Sans le consentement de la Colombie, aucun transfert (à propos de la cession des droits de la Compagnie nouvelle et de la Compagnie du chemin de fer), ne peut avoir d'effet juridique parce que l'on ne peut anéantir des liens de droit qui existent entre la république de Colombie et ces sociétés, liens nés de contrats parfaits qui ne peuvent être brisés, conformément à des principes de jurisprudence universelle parce que l'une des parties se voit enlever, par un pays étranger, le morceau de terre où l'entreprise s'est établie... Si le peuple de Panama, animé de nobles sentiments, avait proclamé son indépendance, et victorieux, sans l'aide de l'étranger, dans les combats qu'il livrerait contre les armées de la métropole,

(1) 1,500,000 fr. environ.

avait organisé un gouvernement, édicté des lois, prouvé au monde qu'il pouvait se gouverner par lui même... dans ce cas, la Colombie n'aurait pas eu le droit de se plaindre de la non-exécution du traité existant et elle n'aurait esquivé aucun moyen légitime pour arriver à un arrangement qui romprait les liens civils qui l'attachent à ces entreprises, fixées sur le territoire panamien, en vertu de contrats passés en usant d'un droit incontestable. « Et enfin, l'ambassadeur de Colombie, dans une péroraison sublime, qui est un chef-d'œuvre du genre, ou s'exalte l'admirable patriotisme de ce grand vaincu, termine » : « Mais Panama s'est déclaré indépendant, il a organisé un gouvernement, il a obtenu que quelques puissances reconnaissent, avant le temps accoutumé, sa souveraineté, il a usurpé des droits qui ne lui appartiennent en aucune façon ; il a mis en oubli les dettes qui pèsent sur la Colombie, dettes pour la plus grande partie contractées pour rétablir l'ordre que ces fils ont troublé bien des fois, parce que le gouvernement des Etats-Unis l'a voulu, parce que avec sa force insurmontable, il a empêché le débarquement des troupes de la Colombie destinées à rétablir l'ordre après épuisement de notre côté de tous les moyens possibles d'entente amicale ; parce que le même Gouvernement, bien avant que l'on connut à Bogota le mouvement séparatiste, avait ses *puissants* vaisseaux de guerre à l'entrée de nos ports, empêchant la sortie de nos bataillons ; parce que sans se souvenir des précé-

dents établis par ses hommes d'Etat qui ont traité de cette conjoncture, il n'a pas respecté nos droits sur ce morceau de terre que la Colombie considère comme un don divin pour l'usage paisible de la famille américaine et enfin parce que le gouvernement des Etats-Unis invoquant et mettant en pratique le *droit du plus fort, quia nominor leo*, nous a pris par conquête non sanglante, mais toujours par conquête, la partie la plus importante du territoire national. »

Et tout ceci était strictement vrai. Les Etats-Unis ont sciemment enfreint les usages du droit international. Il s'est trouvé dans ce combat spécial, c'est pourquoi d'ailleurs cet exemple sert merveilleusement notre thèse, que si l'un des adversaires, les Etats-Unis, *était fort de sa force*, l'autre, la Colombie, *était fort de son droit*. En latins subtils qui ont le sens à la fois du juste et du juridique, les hommes de Bogota ont montré pour eux, tous les arguments du droit des gens. Ils ont épuisé la doctrine, les traités, la jurisprudence générale et même particulière aux Etats-Unis et ils ont montré d'une façon claire que tous ces textes leur donnaient raison. Ce fut tellement net, tellement sans réplique que pas une seule fois le gouvernement de Washington n'essaya de répondre sur ce terrain de la science et du droit ; toujours il a affirmé que les traités de 1846 autorisent les Etats-Unis à pactiser avec la Révolution et lorsque, du département des Affaires étrangères de Colombie, on lui eut montré l'innanité de cette thèse, pas une seule fois de

Washington on n'a articulé la moindre des justifications. Quand on a sous les yeux les notes qui furent échangées alors, celles du Gouvernement colombien sont longues, précises, scientifiques, celles des Etats-Unis sont toujours courtes, sèches et brutales (1) : c'est simplement et toujours un accusé de réception et l'affirmation d'un fait : il semble en les lisant qu'on entend le bruit des canons modernes à tir rapide, c'est tout aussi décisif, implacable, meurtrier.

(1) Par exemple : *Légation des Etats-Unis à Bogota, le 18 novembre 1903 à S. E. M. Luis C. Rico, Ministre des Affaires étrangères de la République de Colombie.*

« J'ai l'honneur d'informer votre Excellence que le 13 courant, le Président des Etats-Unis d'Amérique a reconnu la République de Panama, et a reçu formellement son Ministre plénipotentiaire.

« Je profite de cette circonstance pour renouveler à votre Excellence l'assurance...

« Signé : A.-M. BEAUPRÉ ».

Encore une réponse à une longue note du Ministre des Affaires étrangères de Colombie, du 19 novembre. Du même au même.

Bogota, le 20 novembre.

« A la date du 18 de ce mois, j'ai été chargé une fois de plus de faire savoir au Gouvernement de Votre Excellence que le Président des Etats-Unis d'Amérique avait reconnu la République de Panama et qu'il avait adopté cette mesure dans l'intérêt de la paix et de l'ordre dans l'isthme.

« J'ai également reçu comme instruction de faire savoir à V. Ex. que mon Gouvernement désire ardemment le règlement amiable des questions qui ont surgi entre la Colombie et Panama, offrant volontiers de rendre à cet effet tous les services qui sont en son pouvoir.

« Je renouvelle à V. Exc., etc.

« Signé : A.-M. BEAUPRÉ ».

et d'autres exactement semblables.

Non, les Etats-Unis n'ont pas obéi aux règles du droit international; venir soutenir que les Panamiens étaient opprimés, dépouillés par la Colombie, ce serait se payer de mots dont personne ne voudrait. Il n'y a rien d'étonnant que la province de Panama ait eu à fournir plus d'impôts que d'autres provinces colombiennes; nous trouvons cela légitime, puisqu'elle était la plus riche; que deviendrait la notion de l'Etat, si dans chaque nation, chaque province, et dans chaque province, chaque département venait refuser de participer « aux frais généraux » (1) parce que certains de ces frais ne leur profitent pas : chez nous, ne trouvons-nous pas naturel que les habitants de Lille participent aux frais énormes que coûte la défense de Toulon ? N'est-il pas naturel que le nord de l'Italie, plus riche, paye plus d'impôt que le Sud ? Il faut voir dans l'Etat une unité physique dont tous les membres sont solidaires, qui ne forment qu'un seul tout. Nous dire par exemple que sur 1,250,000 fr. que rapportait annuellement le Panama Rail road à l'Etat de Colombie, 125,000 fr. seulement restaient à Panama, ne paraîtra inique à personne et ne pourrait pas justifier une révolution. Les motifs du soulèvement Panamien n'ont en effet pas plus de points communs avec la glorieuse Révolution française qu'avec celle de l'Unité italienne, ni même avec les guerres d'indépendance des Etats balkaniques; ici ce fut pour ce peuple une simple

(1) Définition de l'impôt, d'après M. Aglaves.

question d'argent. Chercher à soutenir le contraire ce serait faire de la mauvaise histoire dont l'avenir ne voudrait pas. Les Etats-Unis furent la cause de cette révolution, ils ont usé comme le dit le diplomate colombien *du droit du plus fort*, pleinement et sans scrupule. Mais, nous empressons-nous d'ajouter : cela ne comporte à l'adresse de cette grande nation aucun blâme : il faut avoir le courage de l'avouer, c'est au contraire à la louange de leurs hommes d'Etat.

CHAPITRE IV

L'Organisation

SITUATION JURIDIQUE DE LA RÉPUBLIQUE ET DU CANAL

Ainsi qu'il arrive lorsque on est dans une situation irrégulière, la grande affaire est d'en sortir au plus tôt : les Etats-Unis firent les choses à l'américaine et hâtèrent le dénouement le plus possible.

Le 7 novembre 1903, le consul des Etats-Unis à Panama entra en relation avec le Comité exécutif. La formule de la note (1) qui fut remise est obscure ; ce n'était pas

(1)

Panama, 7 novembre, 1903.

A MM. J.-A. Arango, T. Arias, F. Boyd, Comité du Gouvernement provisoire.

MESSIEURS,

« Etant donné que le peuple de Panama, d'un mouvement unanime, a rompu les liens qui l'unissaient à la République de Colombie et obtenu son indépendance et qu'étant donné qu'aucune opposition n'est faite au Gouvernement provisoire dans l'Etat de Panama, j'ai l'honneur de vous informer que le Gouvernement provisoire sera rendu responsable des personnes et des biens citoyens des Etats-Unis, ainsi que de la liberté du transit, conformément aux traités existants et aux obligations qui se réfèrent au territoire de l'isthme.

« J'ai l'honneur ..

« Signé : F. EHRLMAN ».

précisément de la part des Etats-Unis une reconnaissance, bien qu'il y fût parlé de l'*Etat* de Panama, d'abord parce qu'un consul (n'étant pas agent diplomatique) n'a pas qualité pour faire des actes de cette importance et aussi parce qu'on peut parfaitement admettre que l'agent d'un Gouvernement rende responsable un comité révolutionnaire, les biens détenus par ce comité pouvant représenter un gage plus important et plus sûr que les biens détenus par le Gouvernement régulier, et cela n'implique pas du tout une reconnaissance de l'Etat.

Mais la reconnaissance officielle ne devait pas se faire attendre : elle data du 13 novembre 1883, jour où M. Phil. Bunau-Varilla, plénipotentiaire de la nouvelle République, était admis à présenter ses lettres de créance au président de l'Union.

L'Etat nouveau fut d'ailleurs rapidement reconnu par les autres Etats (par la France, le 16 novembre, par la Grande-Bretagne, le 24 décembre, par l'Allemagne, le 30 novembre, Russie, le 6 décembre). Mais la reconnaissance n'apporte rien « à la condition essentielle de l'existence de l'Etat nouveau » (1), ce n'est en effet de la part des Etats qui reconnaissent qu'une manifestation politique de l'intention d'entrer en rapport.

Le 18 novembre, cinq jours après, un traité était signé entre M. Hay, secrétaire d'Etat pour les Etats-Unis, et M. Bunau Varilla pour Panama ; très peu de temps après

(1) Despagnet, *op. cit.*

le Sénat américain et le Congrès panamien le ratifient (1).

Ce traité est l'aboutissant extrême de toute la politique des Etats-Unis, relative au canal interocéanique ; il en marquera, on peut le croire, la phase dernière et définitive ; c'est par son texte et par celui de la Constitution panamienne du 16 février 1904 (2) que nous aurons les données du problème juridique que soulève cet Etat souverain qui a un maître, fantôme qui n'a même pas la ressource de se souvenir d'avoir été.

La République de Panama concède aux Etats-Unis (art. 1^{er} de ce texte) l'usage, l'occupation et le « contrôle » d'une zone de terre sur laquelle (art. 5) les Etats de l'Union auront à *perpétuité* un monopole pour construire, entreprendre et exploiter tout système de communication entre les deux Océans. En outre et de ce fait, les Etats-Unis posséderont et exerceront sur cette partie du territoire tous les droits qu'ils possèderaient ou exerceraient s'ils étaient souverains du territoire à l'entière exclusion de l'exercice de ces [droits souverains par la République de Panama (art. 3). Enfin les Etats-Unis

(1) La promptitude avec laquelle l'accord s'était établi entre les deux Gouvernements donnait à croire que le texte du traité avait été établi et peut être même discuté d'avance (Rouvier, *Revue générale du Droit international public*, 1904). — Voir le texte de ce traité à la fin de l'étude.

(2) La Constitution de Panama comprend 17 titres et 148 articles : elle est placée sous la sauvegarde de l'Assemblée législative qui peut la changer, l'amender ou la refaire.

reçoivent le droit d'employer la force armée pour assurer la sûreté du canal du territoire adjacent, et ils auront le droit de se servir, en tous temps et à leur discrétion, de leurs forces de police et de leurs forces terrestres et navales, ainsi que d'élever des fortifications en ce but (art. 7 et 23). Par contre, les Etats-Unis garantissent l'indépendance de la République de Panama et conviennent de lui payer une somme d'argent (1) en échange des droits concédés (art. 14).

Telles sont dans leurs grandes lignes les stipulations de ce traité. Deux questions se dégagent d'elles-mêmes du problème juridique qu'elles font naître : la première c'est de savoir quelle est la situation internationale de la République de Panama, la seconde : connaître le régime juridique auquel le canal sera soumis. Telle sera aussi la division que nous allons adopter dans cette partie de notre étude.

SECTION I

Situation internationale de l'Etat de Panama.

I. — Lorsqu'on lit la Constitution panamienne, il semble au premier abord — tant sont précis les termes du premier article, — qu'on ait affaire à un Etat pleinement

(1) 10 millions de dollars plus une annuité de 250,000 fr.

souverain. N'est-ce pas en effet une réunion d'hommes assez nombreux, gouvernée par une autorité, organisée sur un territoire fixe et se proposant la conservation et le développement de sa collectivité.

« Ainsi envisagé, dit M. Despagnet, l'Etat constitue un être juridique, une personne morale, susceptible d'être investie de droits et d'être assujettie à des obligations. Mais les Etats... ne relèvent en principe que d'eux-mêmes et tirent de leur existence comme personnes morales, l'indépendance dans leur constitution comme dans leur agissement, au point de vue des relations extérieures ».

En réalité, dans le cas particulier de la République de Panama, il n'est pas aussi simple de délimiter du premier coup cette souveraineté, la question est très complexe. L'Etat de Panama a, en effet, les droits de la souveraineté externe, il peut faire la guerre, se faire représenter auprès des puissances, passer avec elles des traités; au point de vue de la souveraineté interne, cet état a la faculté de régler à sa guise sa constitution politique et sociale, ses lois et ses institutions sur son territoire. Cependant si l'on examine le traité et la constitution, on est nécessairement frappé par toutes les limitations que les Etats-Unis semblent avoir porté à cette souveraineté. Dans l'article premier du traité nous trouvons déjà le mot de *garantie*.

Les Etats-Unis garantissent et maintiendront l'indépendance de la République de Panama.

Que signifie ce mot de *garantie*. Calvo nous dit : « La garantie existe lorsqu'un état promet à un autre de lui porter secours chaque fois qu'il sera lésé ou menacé par une tierce puissance dans son indépendance ou dans l'exercice de ses droits. » Or, si l'on adopte cette définition, ce simple premier article, eu égard à la très faible population de la République, aux événements qui lui donnèrent naissance, semble compromettre la notion d'Etat souverain, indépendant, que les législateurs de la Constitution inscrivirent en tête de leurs articles. Que devient-elle, en effet, si l'on songe que son sort est intimement lié à celui de la grande République et que c'est seulement par l'aide des Etats-Unis que le nouvel Etat a pu naître et peut vivre.

Cependant, ce lien de dépendance de fait — si ce texte était seul à l'établir — n'aurait aucune importance au point de vue doctrinal, la République de Panama gardant tous ses droits de souveraineté. En effet, il ne faut pas le perdre de vue, il y a une contre-partie à cette garantie des Etats-Unis dans ce contrat synallagmatique : le gouvernement de Panama l'a achetée en quelque sorte en concédant à l'Union le territoire du futur canal, et l'on pourrait parfaitement concevoir qu'avec l'agrément de chacune des parties, chacune d'elles pourrait reprendre dans l'avenir ce qu'elles se sont abandonné ; les Etats-Unis ne garantiraient plus la République de Panama et Panama retrouverait la pleine souveraineté de son territoire. Sans doute dans le fait, si l'on maintient aux

facteurs leur force respective actuelle, l'hypothèse serait absurde, mais cependant, on pourrait prévoir par exemple que les Etats-Unis divisés ne puissent pas faire aboutir l'entreprise du canal et que la République, s'étant fait par sa diplomatie d'autres amitiés sûres et puissantes, se fasse garantir par d'autres États.

Le fait que la concession consentie aux Etats-Unis est perpétuelle n'est pas davantage de nature à détruire l'équivalence résultant du contrat : à n'en pas douter et pour la raison même que ne se limite pas la garantie de l'indépendance, l'apport des Etats-Unis est également perpétuel et dès lors nous retrouvons l'égalité dans les prestations, ces deux Etats ont donc toujours traité en obtenant des avantages compensatoires pour l'un et l'autre.

La concession consentie sur une partie du territoire (art. 2, 3, 4, 5) n'affecte pas davantage la souveraineté de cet Etat : la différence spécifique du droit de pleine propriété et par conséquent, l'élément le plus essentiel de la souveraineté, étant de pouvoir disposer. En admettant même que la concession du territoire où devait passer le canal, fut intégrale et que la République de Panama ait abandonné son droit de souveraineté sur ce territoire, — ce qu'elle n'a pas fait aux termes du traité (art. 4), — il ne s'en suivrait pas du tout que la souveraineté de la République fût diminuée, alors que la concession faite ne s'étend qu'à une portion du territoire. Les exemples de cession de territoire sont sans nombre.

La seule partie du texte qui semblerait au contraire établir une vassalité de droit, est une clause insérée à la fin d'un long article (7) où il est traité des droits des Etats-Unis sur les ports de Colon et de Panama et des prescriptions sanitaires que pourraient y établir les Etats-Unis (1). Ce dernier paragraphe dit en substance : Le gouvernement de Panama donne le droit « aux Etats-Unis de maintenir » l'ordre public dans les villes de Panama et de Colon et *les territoires et ports adjacents* à ces villes au cas où la république de Panama ne serait pas, *suivant le jugement des Etats-Unis*, capable d'assurer cet ordre (Dans le même sens : art. 136 de la Constitution).

Ici, il semble vraiment que la latitude laissée aux Etats-Unis soit destructive de la souveraineté de Panama. Que comprendre en effet par ces mots de territoires et de ports adjacents, il ne faut pas perdre de vue les petites dimensions de la nouvelle République : n'est-ce pas en effet tout le territoire et tous les ports de Panama qu'il faut comprendre ? cela n'équivaut-il pas à dire que le gouvernement de Washington pourra débarquer,

(1) Et l'art. 23 : « S'il devenait nécessaire à un moment quelconque d'employer la force armée pour la sûreté ou la protection du canal, ou des navires en faisant usage, ou du chemin de fer et des travaux auxiliaires, les Etats-Unis auront le droit, en tout temps et à leur discrétion, d'employer leur police et leurs forces terrestres et navales ou d'établir des fortifications dans ce but ». Cet article ne s'appliquant en effet qu'à la portion de la République où les Etats-Unis ont des intérêts se justifie parfaitement eu égard au droit de police.

quand il voudra, le nombre d'hommes qu'il voudra, n'importe où il le voudra dans le territoire de l'Etat de Panama. Le mot *ordre public* est précisément celui qui embrasse et motivera le plus de causes d'intervenir ou pour mieux dire, toutes les causes propres à légitimer une intervention conforme aux intérêts de l'Union. Admettons, ce qui n'arrivera certainement plus dans l'avenir, que le gouvernement des Etats-Unis ne respecte pas les traités qu'il a signés avec la république de Panama ou bien encore qu'il trouve bon d'écraser les Panamiens d'impôts, de taxes sanitaires, etc..., si conscients de leur faiblesse que ceux-ci puissent être, ils ne pourront dissimuler leur mécontentement ; au besoin, des agents spéciaux des Etats-Unis qui n'auront rien de diplomatique, se chargeront de provoquer leur résistance : on ne manquera certainement pas de dire que « l'ordre est troublé » dans les territoires « adjacents » et l'intervention sera légitimée par les termes du traité ! Ne peut-on pas conclure, nous dira-t-on, que la petite République n'est pas souveraine ; qu'elle n'est en quelque sorte qu'un protectorat de genre spécial ou une colonie dans le style anglais (avec administration propre) à qui on aurait laissé le suprême honneur de recevoir et d'envoyer des agents diplomatiques. Cette apparence de souveraineté est très platonique, les traités se borneront en effet à des questions de commerce et d'administration ; si les diplomates osaient suivre une politique contraire à celle de la puissante nation du Nord, des corps d'armée

propres à faire tout rentrer dans l'ordre... public, arriveraient certainement de Washington ?

Il est vrai que les choses pourraient fort bien se passer ainsi ; cependant il n'est pas possible d'en conclure que Panama soit un protectorat ou même un état mi-souverain : ce qu'il nous semble en effet essentiel, dans cette partie doctrinale, c'est de saisir l'esprit doctrinal des deux actes que nous étudions, le traité et la constitution ; or, il n'est pas douteux qu'ils n'aient voulu consacrer la souveraineté de la nouvelle République.

Le protectorat, en effet, ne peut s'entendre que d'un Etat qui a renoncé d'une façon plus ou moins large à sa souveraineté, sauf à être défendu et protégé par l'Etat protecteur ; or dans les documents que nous étudions, l'abandon de l'exercice de ces droits souverains sur une *portion* de son territoire est l'affirmation implicite que Panama conserve son droit souverain intégral sur l'*ensemble* de son territoire. La limitation des droits des Etats-Unis à l'exercice de la souveraineté est la reconnaissance que le droit de souveraineté même demeure à Panama.

Dans aucun des articles nous ne trouvons pour la République une allusion à la dépendance dans laquelle elle serait, ni aucun indice d'une ingérance réservée aux Etats-Unis, dans la souveraineté de la République, comme il est toujours fait pour les protectorats. Ce sont deux Etats libres qui ont traité ensemble et qui se sont consentis des avantages réciproques.

Notons le, la place même qu'occupe le paragraphe qui semble faire une brèche à la souveraineté du nouvel Etat, relativement aux mesures sanitaires, a une très grande importance au point de vue doctrinal. Cette place indique en effet le but que se proposèrent les diplomates en signant le traité : c'était *uniquement* la protection et la sécurité du canal. Peu importe en effet que dans le domaine du fait, les ports et les territoires adjacents constituent toute la petite République ; si l'on suppose qu'au lieu d'être minuscule, le territoire du nouvel Etat fut plus grand, les mêmes mots ne voudraient plus dire, comme en l'espèce, toute la République mais bien la partie de la République nécessaire pour le canal. Dès lors, va-t-on faire reposer une opinion juridique sur le fait d'une plus ou moins grande étendue de territoire. C'est vers le canal que convergeaient toutes les volontés des diplomates ; il faut s'en souvenir : ils n'avaient intérêt à s'occuper que du but poursuivi et à restreindre le plus possible l'étendue de leur combinaison. Les Etats-Unis ne créaient pas le canal de la république de Panama, mais ils la laissaient faire pour arriver au canal. Il ne pouvait être question d'une annexion pure et simple faite au préjudice de la Colombie, décision qui aurait paru odieuse à toutes les nations. Le canal, au contraire, était tout dans la pensée des hommes d'Etat américains ; ceux-ci ne se sont jamais proposé autre chose ; amplifier les textes, vouloir les élargir et leur faire dire tout ce qu'ils pourraient vouloir dire, c'est perdre de vue le

principal pour ne regarder que l'accessoire, c'est oublier la règle et ne voir que l'exceptionnel ; pour définir une situation juridique, il ne serait pas rationnel de négliger la considération de l'état normal et d'étudier seulement ce qui pourrait se passer en temps de crise.

Jamais les politiciens de Washington n'ont eu en vue de fonder une colonie ou même d'établir un protectorat pensant qu'ils pourraient tirer des bénéfices du sol ou de l'industrie de Panama ; le canal était toute leur ambition, leur but unique.

Sans doute, il y a une grande marge, l'entière, l'absolue possession du canal nécessitait des précautions très grandes ; sans doute la plus grande partie des faits que nous envisagions sur l'éventualité des débarquements américains est possible, les Etats-Unis pourraient avoir de ce fait une très grande influence sur les destinées de la petite République, mais en fait aussi, ils ne l'auront pas, parce que tel n'est pas, tel ne peut pas être leur but.

En doctrine, il nous faut conserver leur valeur aux mots employés dans les actes ; mais il faut aussi connaître les intentions de ceux qui les ont signés.

L'Etat de Panama est donc pleinement libre et souverainement indépendant.

II. — Quand un État se forme par la séparation d'une partie d'un territoire d'un autre Etat, comme c'est le cas de Panama, deux questions se posent : la première celle

de l'obligation aux traités conclus par l'ancien Etat, la deuxième celle de l'obligation aux dettes. Pour les traités, certains auteurs soutiennent que le nouvel Etat n'est pas tenu de respecter les traités, cette manière de voir nous semble d'ailleurs conforme au droit ; cependant, pour les besoins de la cause on décida en l'espèce que « le traité de 1846 restait en vigueur et liait les Etats-Unis vis-à-vis de la république de Panama (1) ». C'était bien cependant pour la République une « *res inter alios acta* ». On s'appuya sur cet argument que cette obligation des États-Unis avait été contractée à *propos de la chose*, c'est-à-dire du territoire où devait passer le canal (2). Il ne semble pas possible qu'une garantie puisse se concevoir pour une partie d'Etat, c'est bien la protection et non pas la protection de tout un Etat et par conséquent en l'espèce de l'Etat de Colombie tout entier, il ne saurait y avoir ici de spécialisation.

« La république de Panama, dit fort bien M. Rougier, qui s'était substituée à la Colombie sur le territoire de l'isthme, ne pouvait donc pas se prévaloir de l'obligation assumée par les Etats-Unis, car l'existence même de la république de Panama était la négation des droits de la Colombie sur l'isthme et le traité ne pouvait pas recevoir une application contraire à son but primitif ». Si l'on pouvait concevoir que les Etats-Unis aient voulu

(1) Message du président Roosevelt, 1902.

(2) Dans ce sens : Voir Bluntechli : *Droit international codifié*, art. 47.

garantir la chose sans s'inquiéter du souverain, ce traité n'avait plus de sens, à l'égard spécial de Panama ; vienne un autre souverain, les Etats-Unis le garantiraient à son tour jusqu'à ce qu'un autre le remplace et ainsi de suite.

Quant aux dettes : il est juste que le nouvel Etat prenne à sa charge toutes les dettes qui ont trait à des services d'intérêt local qui ne doivent plus grever l'Etat démembré ; cela ne peut pas être mis en discussion. En ce qui concerne les dettes d'intérêt général, on est presque toujours d'accord pour affirmer que le nouvel Etat doit en payer une partie ; on varie sur la base suivant laquelle se calcule cette fraction : territoire, population ou contributions antérieures. Ce dernier mode nous paraît le plus juste, ce n'est pas celui qui fut proposé par Panama à la Colombie. A la fin de 1904, M. Philippe Bunau Varilla proposa à Sir Mortimer Durand, ambassadeur de la Grande-Bretagne, de prendre à la charge de la nouvelle République un cinquième de la dette de la Colombie ; c'était calculé proportionnellement à la superficie du territoire. On comprend aisément que ce ne soit pas la proportionnalité d'après l'impôt qui ait été choisie ; elle aurait été trop défavorable à l'ancienne province qui avait à sa charge plus d'impôts à payer qu'une autre, à cause des ressources qu'elle tirait de l'exploitation des chemins de fer transisthmiques.

SECTION II

Le régime juridique du Canal.

A. — Les Etats-Unis et la zone concédée.

Dans quelle mesure la république de Panama a-t-elle payé aux Etats-Unis leur promesse de garantie ? Quelle est juridiquement l'étendue du sacrifice qu'a consenti le nouvel Etat ? De quels droits les Etats-Unis se sont-ils enrichis sur la zone, en vertu du Traité, et de quels droits Panama s'est-il appauvri ?

Le traité, la constitution répondent à cette question d'une façon très catégorique.

« La république de Panama concède aux Etats-Unis tous les droits, pouvoirs et autorités dans la zone mentionnée et décrite. . . et dans les limites de toutes les terres et eaux accessoires mentionnées et décrites. . . que les Etats-Unis possèderaient et exerceraient s'ils étaient les souverains du territoire dans lesquels les dites terres et eaux sont situées, à l'entière *exclusion* de l'exercice par la république de Panama, d'aucun de ses droits, pouvoir ou autorité souverains (art. 3).

Malheureusement, ici encore la phrase est obscure : le fait même d'indiquer que les Etats-Unis exerceront les droits comme s'ils étaient souverains, n'est-ce pas

dire clairement qu'ils ne le sont pas ? D'autre part, qu'est-ce que posséder et exercer à perpétuité les droits de la souveraineté, sinon être le véritable souverain ?

Il y a évidemment une contradiction apparente. Pourtant les auteurs sont unanimes et invariables sur ce point, pour dire que les Etats-Unis sont en fait les véritables souverains. A part une légère restriction, l'esprit même des textes leur donne pleinement raison.

Nous disions en effet à la précédente section, qu'il était nécessaire d'entendre les traités comme ils demandent à être entendus, c'est-à-dire dans le sens que l'intention des parties a voulu leur donner et de ne pas développer les textes en les prenant dans un sens exceptionnel ; ici cependant, l'intention des diplomates est trop évidente, la rédaction sert, à ne s'y pas tromper, de masque à la pensée, et il sera même facile de comprendre les motifs qui firent adopter ce masque.

Ce que la diplomatie voulait surtout éviter, c'était le mot « annexion », et c'était bien, en effet, le mot dangereux. La main mise sur cette ancienne province, propriété de la Colombie, aurait excité un *tolle* général parmi le concert des nations. Se faire remettre le territoire de la zone par la république de Panama, constituée par les moyens que l'on sait, aurait été considéré un peu trop comme une annexion. D'autre part, l'ordre de Blaine, résonnait toujours dans l'oreille yankee, il fallait à l'Amérique un canal américain.

S'il s'était, de plus, agi de prendre, les autres Etats

auraient eu (comme en Chine) quelques raisons pour venir au partage : c'est ce qu'il ne fallait pas.

La rédaction des art. 2 et 3 était donc, par le fait même, ce qu'il y avait de mieux pour édifier l'ouvrage et arriver à ses fins. Les Etats-Unis sont bien quand même les maîtres absolus du canal et des territoires sur lesquels il passera.

A quel autre contrat aurait-on pu assimiler cette convention à titre onéreux. Pouvait-on soutenir que les Etats-Unis étaient concessionnaires d'un travail public et qu'ils avaient reçu le territoire pour exécuter l'ouvrage ? Pas le moins du monde, M. Rougier fait à très juste titre remarquer qu'il est toujours dangereux de faire ces rapprochements entre le droit administratif et le droit international. La concession des Etats-Unis n'avait rien de cette précarité qui caractérise les contrats similaires (de droit privé). La concession en effet, en droit administratif, prend fin pour trois causes principales : l'arrivée du terme, la résiliation, la déchéance. De terme, il n'y en avait point de fixé, au contraire. La résiliation — qui est l'acte par lequel les parties défont elles-mêmes le contrat qu'elles avaient fait (1) —, n'était pas prévue et ne pouvait pas se concevoir de la part de la république de Panama ; si même le contrat avait pu prendre fin de cette façon, c'eût été contraire à cette clause de la perpétuité que les Etats-Unis se sont fait

(1) Planiol, *Droit civil*.

octroyer. De même pour la déchéance, il est tout à fait évident, d'après les termes du contrat et d'après la position même des parties, par rapport l'une à l'autre, que la République ne pouvait pas l'imposer.

D'ailleurs, étant donné que les mots de souveraineté et de perpétuité viennent dans notre analyse et qu'ils expriment joints, l'un à l'autre, la plus grande perfection du droit, il semble qu'on puisse exprimer cette idée d'une façon plus nette et plus frappante en employant la forme des raisonnements de la logique et dire : les Etats-Unis ayant obtenu ce qu'il y a de plus parfait en droits, si leurs droits étaient révocables, ils seraient moins parfaits, donc les droits des Etats-Unis ne sont pas révocables.

Pouvait-on, d'autre part, assimiler cette véritable annexion à une cession à bail ? Pas davantage, le contrat de location se caractérise par sa durée temporaire. « Quand une location est faite à perpétuité, elle constitue une aliénation et non plus un louage (1) ». La cession perpétuelle équivaut à une donation ou à une vente selon qu'elle est faite à titre gratuit ou à titre onéreux. Que dirait-on si *Primus* avait cédé à perpétuité un immeuble à *Secundus* moyennant une somme d'argent ; on dirait que *Primus* l'a vendu. Pour la question de la zone, c'est identiquement la même chose : et la souveraineté a passé toute entière aux Etats-Unis.

(1) Planiol, *op. cit.*

Panama garde-t-il du moins sur la zone concédée ce droit ancien, souvent platonique, même autrefois (1) du *domaine éminent* ? Pouvait-on comparer la république à un seigneur féodal qui aurait eu sur la zone un tel droit (*dominium eminens*). Si on l'admettait, il faudrait alors, si les Etats-Unis (tenanciers) manquaient aux engagements pris par eux (garantir l'indépendance et payer les sommes et loyers promis), que la république de Panama « seigneur » puisse les déchoir de leur droit (*dominium utile*) et redevenir alors plein propriétaire. Cela même ne peut s'admettre, le traité ayant soin de prévenir cette objection dans ce fameux art. 7, relatif aux prescriptions sanitaires où il semble que se soient accumulées toutes les ambiguïtés de cette situation spéciale.

« La République de Panama concède aux Etats-Unis dans les limites des villes de Panama et de Colon et leurs ports adjacents et dans le territoire adjacent le droit d'acquérir par achat ou par l'*exercice du droit de domaine éminent*. Donc ce droit sera exercé aussi par l'Union. »

Il y a cependant à notre avis, dans cette cession, une différence avec une annexion pure et simple, différence qui n'a point encore été signalée par les publicistes ayant

(1) Au xvi^e siècle Hevin, feudiste breton écrivait déjà : « Le vassal a la seigneurie utile et la propriété avec les avantages qu'elle contient et n'en perçoit point les fruits par droit de servitude imposée sur les biens de son seigneur ; il en jouit *jure suo*, *jure proprietatis* et *perpetuo* » (*Questions féodales*, IV, 18).

étudié la question : si l'on suppose que les Etats-Unis cessent un jour d'exister, en tant que nation, il nous semble que ce jour, la république de Panama serait en droit de réclamer la zone et de faire alors valoir ses droits de souverain sur son territoire. Les mots : « concèdent aux Etats-Unis à perpétuité » (art. 2) ne paraissent pas devoir dépasser l'existence des Etats-Unis. Il y a là, en effet, vu la contre-partie, l'assurance par les Etats-Unis de garantir le Panama, un contrat *intuitu personæ* ».

« Il est... certain que les traités politiques, dit M. Despagne, conclus en vue de la situation de l'Etat annexé (1) avant l'annexion, ne peuvent être maintenus de plein droit vis-à-vis de l'Etat annexant ; ces traités, par exemple ceux d'alliance, n'ont plus raison d'être, quand l'un des contractants a perdu la situation qui les expliquait et qui les avait provoqués... De même que, dans les successions entre particuliers, les droits et obligations provenant de contrats conclus en raison de la personnalité des parties contractantes ne produisent pas d'effets transmissibles activement ou passivement aux héritiers, de même les traités qui ne sont provoqués que par la condition particulière des Etats contractants doivent être réputés intransmissibles de l'Etat annexé à l'Etat annexant ».

Il est impossible d'admettre que cette situation persiste

(1) *Op. cit.* L'auteur s'occupe ici d'un Etat finissant par l'annexion, mais dans tout autre mode d'extinction (mort ou dispersion des individus, anarchie continue, ou perte quelconque de l'indépendance) le résultat serait le même.

après les Etats-Unis même, que les droits consentis tombent simplement dans le patrimoine pour passer ensuite dans l'héritage de leurs héritiers.

Tel est à peu près le seul cas où la république de Panama pourrait redevenir souveraine de la zone : on voit tout ce qu'il a d'hypothétique et même d'utopique. C'est d'ailleurs la seule hypothèse que les hommes d'Etat américains n'avaient pas envisagée et ils ne pouvaient pas le faire : il ne leur était pas permis de mettre en doute que jamais viendrait la nuit où s'éteindraient toutes les étoiles de leur drapeau.

La formule de Blaine était donc pleinement appliquée. « Il y avait un canal américain en territoire américain ». Si l'on veut, pour être tout à fait conforme à la vérité juridique, on pourrait ajouter à cette formule : « Tant que les Etats-Unis de l'Amérique du Nord existeront », dans la réalité du fait ceci ne change rien à la chose.

B. — Le régime juridique du Canal

I. — Ayant admis que les Etats-Unis sont maintenant les maîtres du futur canal, la question se pose de savoir comment ils pourraient en user, de connaître le régime auquel ils soumettront le canal et celui auquel ils doivent le soumettre, quant à cette partie spéciale de leur souveraineté qui intéresse les autres Etats.

Pour répondre à ces questions, il est nécessaire, tout d'abord, d'être fixé d'une façon assez précise sur les conséquences juridiques que peuvent avoir, à un point de vue abstrait et dégagé de toutes contingences, ces grands canaux interocéaniques.

Il est une assimilation qui ne devait pas manquer de frapper et d'égarer les auteurs internationalistes désireux d'arriver à des données simples, c'était de traiter de même les canaux et les détroits. Les uns et les autres n'étaient-ils pas, en effet, comme le dit Littré : un bras de mer resserré entre deux continents.

En réalité la question est de savoir s'il faut traiter ces « bras de mer de la même façon » qu'ils soient naturels ou artificiels, c'est-à-dire créés par l'homme. Ce qui fait la confusion, c'est qu'on ne réserve pas le mot de canal pour les passages artificiels (par exemple : canal de St-Georges) et qu'on ne réserve pas le nom de détroit aux passages naturels. Peu importe d'ailleurs, la largeur, la salaison, etc., du canal. Voyons d'abord l'erreur que cette confusion a engendré chez les auteurs dont nous allons combattre l'opinion.

Détroit et canal n'intéressaient-ils pas et au même titre, un nombre très grand de nations ? Or, le détroit étant libre, il fallait que le canal le fut aussi, « comme la mer libre ». Dans ce sens, M. Despagne (1) affirme d'abord

(1) *Op. cit.*

que « la liberté de la navigation se justifie, pour les détroits artificiels (1) créés par l'homme comme pour ceux que la nature a ouverts », mais le distingué professeur convient aussitôt que l'on doit « s'efforcer », en raison de leur but et de leur caractère... de rendre ces canaux maritimes inviolables de manière à les soustraire à l'action des belligérants.

S'il en avait été cependant complètement ainsi, on n'aurait pas trouvé beaucoup d'Etats souverains qui auraient consenti, du moins de bonne grâce, à laisser établir un canal dans leur territoire. Du jour, en effet, où un navire aurait pu traverser d'une mer à l'autre, le territoire d'une nation, cette nation se serait vue du coup enlever une portion du territoire correspondant à la bande sur laquelle on aurait établi le canal, et il faut bien avouer que les propositions de percement d'isthme n'auraient jamais été accueillies bien volontiers.

Calvo (2) fait des distinctions entre les canaux d'utilité nationale et les causes d'utilité internationale. Même pour ceux qui présentent un intérêt mondial dans lesquels rentrerait celui de Panama, et qui sont le plus semblables à des détroits, le savant auteur admettait « que les navires qui usent de ce passage sont tenus de se conformer aux règlements administratifs, aux

(1) Pourquoi si la nature des canaux-détroits est d'être libres comme les détroits, doit-on s'efforcer de faire quelque chose de plus pour les canaux artificiels que pour les canaux naturels ?

(2) *Droit international*, t. I, p. 376.

mesures de police que l'autorité territoriale a le droit de prendre pour la surveillance et le maintien de l'ordre, comme aussi de payer les taxes que cet état ou la Compagnie concessionnaire juge nécessaire d'imposer pour la protection de ses propres intérêts fiscaux, pour l'entretien du canal ».

Dans le domaine juridique où nous sommes, il est difficile d'admettre et de justifier cette sorte de souveraineté partielle sur cette « chose sans maître » analogue aux détroits. De plus, dans la pratique, cette énumération des actes d'autorité permis est, on est obligé de l'avouer, assez peu scientifique ; où commence et où s'arrête l'étendue des actes dits d'administration, des mesures de police, du droit même de taxation ? Cette énumération est-elle limitative ou bien ne l'est-elle pas ? Ne sera-t-il pas sage quelquefois, pour un Etat souverain et qui a une intelligence précise de l'ordre intérieur et de ses intérêts fiscaux. d'interdire par exemple le passage du canal à des vaisseaux de guerre en dehors du temps de paix ; à se prémunir contre une action inopportune préjudiciable à ses intérêts les plus précieux, en édifiant des ouvrages de défense, et encore à taxer très fortement dans le but d'une économie nationale bien comprise, le passage de tout ce qu'il peut lui-même produire et fournir, de façon à jouir ainsi d'une prime, quelquefois colossale, dans la vente de ses produits.

A cause de toutes ces objections, il ne nous semble pas qu'on puisse accepter la théorie qui assimile le canal

au détroit. D'abord, le principe de la liberté des détroits n'est pas un axiome aussi évident qu'on a bien voulu le dire. Lorsque les deux continents riverains sont dans le domaine du même souverain, il n'est pas sans exemple de voir celui-ci en disposer, au moins sous certains rapports, comme d'une partie même de son territoire : lever des taxes, élever des fortifications, fortifier, etc. . . (Sund et Bosphore). Et d'ailleurs, quand même les détroits seraient toujours considérés comme des bras de « *Mare liberum* » il n'y aurait pas d'assimilation possible, à notre avis, avec les canaux artificiels.

M. le professeur Renault (1), analysant à propos de Suez la situation au point de vue de la guerre maritime d'un navire passant dans le canal de Suez, nous dit dans un article :

« On ne peut assimiler le passage dans la zone maritime qui entoure un état neutre, avec le passage dans un canal dont la largeur au niveau de l'eau est de 58 à 100 mètres ; peu importe que l'eau du canal soit plus ou moins salée, le canal n'en constitue pas moins une portion du territoire de l'Égypte (du souverain territorial), dans le sens strict du mot, tandis que malgré l'expression communément employée de mer territoriale, la zone de 3 milles marins qui baigne les côtes n'est pas absolument traitée comme le territoire. »

Il ne faut pas oublier, en effet, que le canal est la

(1) Journal de *La Loi*, 19 août 1882.

création artificielle, et que c'est l'œuvre d'une volonté (1). En se reportant au droit naturel, auquel on peut bien un peu remonter en dernière analyse, lorsqu'on traite du droit international, si l'on peut admettre que les détroits naturels font partie de ce domaine inaliénable et imprescriptible dont l'humanité tout entière a l'usufruit et sur lequel elle ne peut avoir que ce droit ; les canaux sont au contraire un *travail* partie intégrante d'un territoire, dont ils ne sont qu'une amélioration.

Sans doute, là comme ailleurs, il y a évidemment lieu de considérer les contingences, et faire certaines distinctions pour des canaux spéciaux, à la catégorie desquels appartiendrait Panama, et dont l'utilité mondiale est si grande, met en jeu des intérêts tellement primordiaux d'Etats très puissants, qu'il est nécessaire de faire des règlements spéciaux ; mais ces règlements ne sont pas *inhérents* à la nature juridique d'un canal artificiel quelconque, ils devront être établis *spécialement* pour les canaux qui présenteraient de telles particularités. Le côté de la question n'a pas, non plus, échappé à M. le professeur Renault dans son article précité sur le canal de Suez : « par le fait même du souverain, écrit-il, aussi bien que par la force des choses, cette voie de communication a cessé d'être exclusivement ottomane ou égypt-

(1) « On ne saurait considérer comme la propriété de l'humanité entière ce qui n'est pas l'œuvre de la nature, mais celle de l'intelligence et du capital de quelques individus » (Bustamante, *Revue du Droit international et de la Législation comparée*, XXVII).

tienne (nationale) pour prendre un caractère international ».

C'est pourquoi l'auteur de cette étude conclut à la nécessité de faire un acte spécial qui, étant donné les intérêts mondiaux du canal de Suez, devait faire une sorte de législation *artificielle* spéciale (1). Mais il ne fut pas hésiter à dire lorsqu'un souverain donne l'autorisation de construire sur son territoire un canal, il garde sur cet ouvrage tous ses droits de souverain dans la même mesure qu'il les garde sur n'importe quelle autre partie de son territoire.

Conformément à l'exercice de ses droits, le souverain pourra garder le canal, le louer ou le vendre, en interdire ou en permettre le passage à qui il veut, lever les taxes qu'il lui plaira, s'en servir pour la conservation de sa souveraineté ; il aura aussi le droit de le mettre à contribution dans l'attaque ou la défense de son ennemi, et son ennemi pourra l'attaquer, le défendre, bloquer cet ouvrage sans qu'aucune des autres puissances, même celle qui a le plus intérêt à la conservation du canal puisse s'y opposer ou intervenir sans entrer elle-même dans le conflit. « Les neutres (2) ne peuvent pas invoquer leur intérêt pour contraindre un belligérant à s'abstenir d'un acte qui leur est nuisible mais qu'il juge nécessaire à la sécurité. »

(1) Ce fut dans l'espèce la Convention de Constantinople du 29 octobre 1888.

(2) M. Renault, *op. cit.*

Ce sont là les règles du droit international, tel qu'il découle logiquement de l'idée de souveraineté, des usages et de la doctrine : *sauf stipulations contraires*. Ici, ces stipulations ne confirment pas le droit mais elles le créent.

Dans le cas spécial de Panama, ces stipulations existent ; des textes spéciaux ont créé une situation spéciale.

Il était nécessaire cependant de connaître toute l'étendue du droit du souverain des Etats-Unis pour apprécier la valeur juridique des modalités auxquelles ils ont soumis leur droit ; de savoir s'ils l'ont restreint ou amplifié, et à quoi ainsi défini ces droits se ramènent après l'analyse des faits.

C'est par l'art. 18 du traité que les Etats-Unis ont entendu régler les modalités spéciales de leur droit de souverain sur le futur canal interocéanique.

« Le canal une fois construit, ses entrées seront neutres à perpétuité, et seront ouvertes dans les conditions prévues par la section I de l'art. 3 du traité conclu entre les gouvernements des Etats-Unis et la Grande-Bretagne le 18 novembre 1901, et en conformité avec toutes les stipulations de ce traité. »

Le traité Hay-Pauncetote (18 novembre 1901) renvoyait lui-même, nous l'avons dit, à l'acte de Constantinople du 29 octobre 1888, en partie tout au moins.

La première section de l'art. 3 du traité de 1901 à laquelle il est fait allusion décidait :

« Que le canal serait libre et ouvert aux navires de
« commerce et de guerre de toutes les nations, observant
« ces règles, sur un pied de parfaite égalité, de telle
« sorte qu'il n'y ait aucune distinction faite à l'encontre
« d'une de ces nations, ces citoyens ou ces sujets relati-
« vement aux conditions ou aux charges du trafic ou
« autrement. Les dites conditions ou charges de trafic
« seront justes et équitables. »

Nous avons déjà fait remarquer en faisant l'analyse du traité de 1901 que cet article n'était pas tout à fait la reproduction de l'art. 4 de la convention de Constantinople, que les mots « le canal maritime restant ouvert
« en temps de guerre comme passage libre même aux
« navires de guerre des belligérants » avaient été résumés à dessein dans ces mots « sera libre et ouvert aux
« navires de commerce et de guerre de toutes les nations
« observant ces règles », sans aucune spécification, il semble donc par là que les Etats-Unis veuillent se réserver le cas de guerre.

Si l'on ajoute surtout à cela que, d'après la section 2^e du même article, « les Etats-Unis auront la faculté
« d'entretenir le long du canal la force militaire de
« police nécessaire pour les mettre à l'abri des illégalités
« et des désordres » et que, autre fait, un général dépendant du département de la guerre sera le représentant de la plus haute autorité sur la zone : on peut en conclure que les Etats-Unis comptent se servir, s'ils étaient en état de guerre, du canal, comme d'une position

militaire. Il n'est pas douteux d'ailleurs que leur ennemi les attaquerait sur ce point dès le commencement des hostilités ; on comprend aisément que le fait pour la flotte américaine de pouvoir passer d'un côté à l'autre leur serait très précieux ; une division navale arrivant à temps, peut décider du sort de la victoire. Personne, même les Japonais, ne se dissimule qu'une guerre navale, l'isthme n'étant pas percé, sera très difficile à soutenir pour les Etats-Unis. Jonathan est maintenant dans la position d'un géant attaché sur le dos, qu'un adversaire, même nain, pourrait attaquer des deux côtés en même temps, tandis que lui, n'ayant jamais à sa disposition qu'un seul bras à la fois n'aurait jamais la possibilité de se tourner et d'agir avec ses deux poings. Les forteresses de Panama et de Colon seraient en tous cas deux points utiles en plus.

Cependant, c'est là un côté de la question dont il ne faudrait pas exagérer l'importance. Nous sommes convaincus qu'il y eut, en effet, dans les motifs déterminants de l'annexion pour les Etats-Unis, un objectif militaire sous-entendu, mais là n'est pas, à notre avis, le grand avantage du canal : il faut tenir compte, d'une part, de la fragilité de cet ouvrage de défense et songer qu'un seul obus à mélinite peut le détruire ou du moins en paralyser l'utilité pour très longtemps. D'autre part, il ne faut pas oublier, que si l'on veut défendre l'ouvrage lui-même, ce n'est pas un fort ou deux qui sera suffisant, mais il importerait de tenir la mer et d'empêcher aux

navires ennemis de l'approcher : pour cela à moins de dégarnir les côtes de la Métropole, une flotte énorme serait nécessaire : Panama ne peut donc devenir un instrument utile au point de vue militaire que si les Etats-Unis sont les maîtres de la mer. C'est là notre point de vue. En Amérique d'ailleurs, on n'a pas accordé suffisamment d'attention au défaut de cette cuirasse dont l'efficacité ne semble pas avoir été mise en doute, et semble par trop s'imposer comme un axiome.

L'avantage militaire serait ailleurs, à notre sens ; il serait précieux pour les États-Unis de pouvoir mobiliser leur flotte avant la déclaration de guerre, sur une des côtes sans être obligé pour cela d'accomplir un « raid » naval. Cette année (1908), la flotte de l'amiral Evans, qui a quitté Hampton Road le 16 décembre, n'arrivera à San-Francisco que vers la fin de mars ; la route à parcourir est de 14,000 milles marins, nécessitera 250,000 tonnes de charbon et la dépense est évaluée à 50 millions de francs. Il est certain qu'après cette longue traversée, la flotte n'atteindra son point terminus que très éprouvée soit en hommes, soit en matériel. Un ennemi éventuel, surtout quand il a donné ses preuves pour son peu de goût des déclarations de guerre, comme le Japon, serait en merveilleuse posture pour attaquer, bloquer les ports et même tenter un débarquement pendant ce temps. Il est impossible de considérer ce voyage comme un simple exercice militaire comme serait par exemple le passage à travers le

canal de toute la flotte des Etats-Unis et l'occasion est trop tentante pour les Etats qui auraient de belliqueuses intentions, Disons donc que si le canal ne serait peut-être pas très utile pour le combat, il serait indispensable pour vouloir la paix, c'est-à-dire préparer la guerre.

C'est dans le domaine économique, pensons-nous, que l'utilité du canal produira tous ses effets.

II. — On peut se demander si la Grande-Bretagne serait en droit d'intervenir et d'imposer aux belligérants le respect de la neutralité du canal, en vertu du traité de 1901. En effet, si le traité Clayton-Bowler a été aboli par la convention Hay-Pauncefote, en ce que cet ancien traité pouvait être un obstacle à la construction du canal, on pouvait soutenir que le nouveau traité n'a apporté aucun changement en ce qui concerne la neutralité (1) puisque le *principe général de neutralisation* du traité de 1850 demeure.

C'est possible en droit, mais la question de fait n'en demeure pas moins et ce sont les Etats-Unis seuls qui ont fait en traitant avec Panama seul, la promesse de maintenir le canal neutre (2) et cela par un acte pure-

(1) Les H. P. C. désirant écarter toute difficulté « pouvant résulter de la Convention du 19 avril 1850 et pouvant s'opposer à la construction dudit canal sous les auspices du gouvernement des Etats-Unis, sans porter atteinte au principe général de neutralisation posé dans l'art. 8 de cette convention... Art... du traité de 1901.

(2) Les Etats-Unis adoptent comme base de la neutralisation... Art. 131 même traité.

ment unilatéral ; c'est leur Gouvernement seul qui a la garde de la neutralité, et des canons et forts à double face sur les deux mers qui la feront respecter.

Que se passerait-il probablement, si les Etats-Unis étaient vaincus, tout se voit ? l'Angleterre, fidèle à une politique qui lui a toujours réussi, arrêterait alors le vainqueur, dans son âpreté au butin, pour protéger le vaincu et tirer de cette protection un bénéfice, que le vaincu n'a plus la force de lui refuser ; il se pourrait alors que la diplomatie de Londres se servit de ces préliminaires du traité Hay-Pauncefote et qu'elle redevint par un acte nouveau, partie intégrante à cette garantie de neutralité. Il y a, évidemment assez pour cela dans les textes, mais il ne faudrait pas y voir davantage ; pour le moment présent, quand l'aigle américain plane au zénith et fait l'ombre sur les montagnes de la Culebra au milieu de l'isthme, en temps de guerre le véritable point de vue est celui d'où l'on considère Panama comme terre américaine, soit pour la défense, soit pour l'attaque. S'il s'agit d'une guerre où les Etats-Unis soient neutres, ils ne pourraient pas, à notre avis, accorder le passage à l'un des belligérants et le refuser à l'autre sans violer la neutralité ; dans ce cas, il est d'ailleurs à croire que leur Gouvernement laisserait le passage libre, conformément aux art. 3, 4, 5 et 6 du traité de 1901 et aux règles de la convention de Constantinople, c'est-à-dire que le transit des bâtiments de guerre des belligérants par le canal devra « s'effectuer dans le plus bref délai d'après

les règlements en vigueur et sans autre arrêt que celui qui résulterait des nécessités du service.....

..... et que

Un intervalle de 24 heures devra toujours s'écouler entre la sortie d'un port d'accès, d'un navire belligérant et le départ d'un navire appartenant à la puissance ennemie » (1).

Comme aussi, on pourrait admettre, étant donné que le traité de 1901 supprime l'obligation de passage des navires en temps de guerre, que les Etats-Unis pourraient sans violer la neutralité, interdire indistinctement le passage aux bâtiments des deux adversaires.

Pour le temps de paix, il est à croire que les Etats-Unis ne feront pas de différence entre les navires des différentes nations (section I de l'art. 13 du traité de 1901). Ici les faits sont d'accord avec le droit conventionnel. Bien que, à la fin de l'art. 2 le droit exclusif de pourvoir à la réglementation et à la gestion du canal est reconnu aux États-Unis, il est en effet un axiome qu'il ne faut pas oublier, si fort qu'on soit, c'est que une force plus grande doit découler nécessairement de l'union des plus faibles contre le plus puissant. Toute atteinte de la part des Etats-Unis à cette promesse solennelle de laisser « le canal ouvert aux navires de toutes les nations sur le pied d'une parfaite égalité » (2)

(1) Convention de Constantinople, art. 3 et 4. Voir aussi les art. 5 et 6 de la même Convention.

(2) Section I de l'art. 3 du traité de 1901.

pourrait mécontenter un très grand nombre de puissances.

« Les conditions ou charges de trafic, est-il dit, seront justes et équitables. » Nous voulons bien le croire, mais comme il sera impossible d'y rien changer si elles ne l'étaient pas, convenons que nous sommes très loin de la conception du canal-détroit de MM. Calvo et Despagnet.

Si l'on s'obstinait à se servir du mot de liberté dans ce cas là, on ne ferait que continuer l'usage de se servir de lui à contre sens, usage qui se généralise d'ailleurs systématiquement et de plus en plus.

POINT DE VUE ÉCONOMIQUE

CHAPITRE V

Les Fruits.

Si les Etats-Unis avaient déployé toute cette activité, s'ils se disposaient encore à mettre des capitaux, très gros peut-être, dans cette entreprise, c'est qu'ils avaient foi dans la récolte, qu'ils avaient la conviction qu'elle serait fructueuse.

Le canal devait en effet présenter pour ce pays des avantages innombrables au point de vue économique ; il ne devait pas seulement rapprocher les distances de la côte Atlantique à la côte Pacifique, mais il devait surtout rapprocher de leurs marchés les colonies américaines ou les pays étrangers du Pacifique que les produits américains ne pouvaient pas atteindre à cause de trop grands frais de transports.

On a dit bien des fois que l'Amérique du Nord bénéficiait sur les autres nations concurrentes d'un très grand avantage, c'était de n'avoir pas à traîner derrière elle le poids très lourd d'un outillage ancien et démodé ; en effet, si l'on ajoute à cela l'esprit d'initiative et d'entreprise qui caractérise le génie Yankee, c'est là un appoint sérieux : les Américains ont donc, c'est certain, la tendance de produire moins cher. La lutte devenait possible pour le vieux monde qui fabrique à plus de frais en payant les matières premières à peu près le même prix qu'en Amérique, parce que il avait moins à dépenser, l'Europe étant encore le plus grand centre de consommation et l'Asie et l'Afrique étant plus près d'elle que l'Amérique, le coût du transport étant moindre.

Mais les choses changent et l'on voit, peu à peu, de tous petits pays dont le nom évoque encore presque dans la mémoire de nos aînés des terres incultes et des populations sauvages être, en réalité aujourd'hui, des centres manufacturiers à leur tour et devenir soudain des acheteurs de machines-outils et de tout l'attirail de la grande industrie dont on pourrait dire, en se plaçant au point de vue des vieux mercantilistes, que toute exportation est un appauvrissement pour l'industrie nationale. Ces pays ne trouvent plus nécessaires d'envoyer leurs produits aux manufactures de l'Europe, ils préfèrent gagner chez eux les bénéfices des transformations et les exporter ensuite ouvrés ou du moins demi-ouvrés ; le Japon (1),

(1) Les Japonais se sont d'ailleurs déjà occupés du canal. Dès le

dans cet ordre d'idée, n'est bientôt plus considéré comme le dernier venu dans l'ensemble des nations industrielles, et les républiques Sud-Américaines, et les îles de l'Océanie y prétendront bientôt ; en tous cas, leurs habitants ne se contentent plus d'une vie rudimentaire et simple, il leur faut ce que nous appelons le confort de notre époque et s'ils ne sont pas des concurrents ils sont au moins et depuis un certain temps déjà des clients qui demandent à être bien approvisionnés et qui au besoin sauront faire leur choix.

Si l'on considère que le commerce global des Etats-Unis ne vient qu'en seconde ligne après celui de la Grande-Bretagne, que depuis un certain temps déjà le chiffre des exportations américaines a dépassé celui des exportations anglaises, et que ce chiffre augmente dans de très grandes proportions ; toute la question se ramène donc pour l'avenir économique des Etats-Unis à s'assurer des moindres frais de transport. L'Europe est plus rapprochée par mer de la côte du Pacifique de l'Amérique du Sud que les Nord-Américains riverains de l'Atlantique, et l'on va plus vite aujourd'hui par le canal de Suez aux Indes, en Chine et au Japon, de Marseille, que de New-York. Il ne faut pas l'oublier, c'est cette partie Atlantique des Etats-Unis qu'il faut considérer, New-York est en

14 mai 1896 l'intéressante nouvelle arrivait de Tokio que le gouvernement du Japon faisait des démarches pour s'assurer des privilèges internationaux en ce qui concernait le futur canal (Hazell, *Annual encyclopædia*, 1896).

effet le point central de l'Union. « Le centre de la puissance américaine, dit très bien M. Pierre Leroy-Beaulieu (1) n'est pas et ne sera jamais dans les Etats du Pacifique, séparés par les vastes plateaux déserts des Montagnes Rocheuses, ce centre se trouve bien plus à l'Est et restera toujours sur le versant de l'Atlantique ou du golfe du Mexique ».

Jusqu'à l'ouverture du canal, les manufactures américaines seront en quelque sorte handicapées par les plus grands frais qu'elles seront obligées de faire pour le transport de leurs produits. Il est donc facile de voir combien ce peuple qui produit à la moderne, c'est-à-dire qui surproduit, a d'intérêt à faire des affaires avec les Républiques de la côte ouest de l'Amérique du Sud, dans l'Océanie et jusque en Asie même.

M. Emory Johnson, dans la revue d'une Université américaine (2) où il fait une analyse de son rapport à l'Isthmian Canal Commission (3) s'exprime ainsi :

« Un très grand commerce avec la côte Ouest de l'Amérique du Sud, de l'Océanie et l'Asie n'est plus seulement avantageux pour les industries des Etats-Unis : *il leur est pour ainsi dire indispensable*. Le nitrate de soude du Chili, le cacao et les produits forestiers de l'Amérique centrale, le sucre d'Hawaï, le chanvre de Manille, la laine, les peaux et les gommes d'Australie et de la Nouvelle-Zélande, la soie brute du Japon et de la Chine, voilà quelques-unes des matières premières dont les manufactures américaines

(1) *Economiste Français*, 1^{er} juillet 1899.

(2) *Annals of the American Academy*, jan. 1902.

(3) V. note I, p. 42.

ont un besoin sans cesse grandissant. De plus, les autres pays, qui fournissent les matières premières, constituent un marché appréciable pour les machines et les produits manufacturés, de sorte qu'avec le développement de leurs ressources naturelles, le perfectionnement de leurs moyens industriels de production et l'amélioration de leur vie sociale, leurs achats s'accroîtront largement et régulièrement... Notre commerce avec l'Amérique du Sud n'est pas important, mais devrait l'être et il le sera aussitôt que les habitants pourront fournir un débouché à bon marché pour nos étoffes, nos machines agricoles et d'une façon générale tous nos produits ouvrés. Presque un tiers du tonnage qui passerait à travers un canal isthmique s'il était ouvert demain, serait fourni par le commerce avec les Etats de l'Amérique du Sud, commerce qui est tout entier maintenant dans les mains de la Grande-Bretagne et de l'Allemagne... Les produits des Etats du Sud, de l'Amérique du Nord, trouvent leur marché à l'étranger pour le moment surtout en Europe, mais ils sont demandés aussi plus ou moins par tous les pays, aussi bien ceux que baigne le Pacifique que ceux baignés par l'Atlantique ; à cause de la position géographique des Etats du Sud, les exportations doivent renoncer du moins en grande part aux marchés du Pacifique... Outre l'aide qu'il apportera aux industries du coton, du fer et d'acier des Etats du Sud (des Etats-Unis), le canal ouvrira la porte toute grande aux débouchés pour le charbon, les bois de constructions navales et pour les phosphates bruts. Les charbons seront en effet demandés par les vaisseaux qui se serviront du canal, pour les dépôts des stations navales du Pacifique et aussi pour les besoins de l'industrie sur la côte ouest de l'Amérique Centrale et du Sud. Le charbon exporté ne viendra pas seulement de l'Alabama mais aussi des gisements de Pensylvanie et de la Virginie occidentale qui jouissent déjà du bénéfice d'un transport à très bon marché jusqu'à la Nouvelle-Orléans et la rivière du Mississippi. Les Etats du Sud (des Etats-Unis) envoient maintenant sur la côte Est de l'Amérique du Sud des bois de constructions, aussitôt qu'un canal sera ouvert, ils enverront aussi de ce bois sur la côte Ouest du continent et sur toutes les îles du Pacifique. Les engrais phosphatés de la Floride, de la Caroline du Sud et de Tennessee trouveront des débouchés au Japon et dans les autres pays où l'on fait de l'agriculture intensive.

Depuis l'ouverture du Canal de Suez, l'Europe a eu un très grand avantage sur nos Etats de l'Est en atteignant les marchés du Pacifique ».

Avec tout cela, en effet, il est facile de voir tout ce qui sera enlevé au commerce de la vieille Europe. D'un seul coup le vieux continent perdra les marchés de l'Extrême-Orient, de l'Océanie et de la côte Pacifique de l'Amérique du Sud. Le bénéfice du bon marché des produits nord-américains sera perdu aussi : par le fait de leur surproduction, ils étaient obligés de venir en Europe parce que c'était sur nos marchés seulement qu'ils pouvaient trouver leur rémunération, le transport sur nos marchés lointains aurait augmenté les frais trop considérablement. Cet éloignement était, en quelque sorte, comme une soupape de sûreté, qui venait arrêter le développement de plus en plus grand de l'industrie américaine. A peine les hommes des Etats-Unis avaient-ils couvert leur sol d'une agriculture peu dispendieuse à cause d'une fertilité naturelle, due à la jeunesse de leurs terres, qu'ils fouillaient ce sol : ils y trouvèrent le minerai en grande quantité à côté d'un riche combustible ; en Europe pendant ce temps, nous avions une terre qu'il fallait payer chèrement pour retrouver dans la récolte une rémunération ; quelques points privilégiés conservaient encore du charbon, mais dans des quantités insuffisantes, il fallait le transporter pour cette raison même à l'usine en payant de gros frais. Il semblait même que les phosphates du nouveau monde

n'avaient d'autre raison d'être que de venir donner une nouvelle jeunesse à la terre vieillie de l'ancien continent, et les charbons américains d'autres destinées que de venir fournir une nouvelle chaleur aux moteurs de l'Europe, qui se ralentissaient ; les produits, les machines de l'Amérique du Nord se mêlaient aux nôtres sur nos marchés et si ils abaissaient nos prix, favorisant ainsi les autres industries connexes, ils ne les tuaient pas cependant. Ces jeunes avaient encore un peu à prendre des vieilles méthodes ; ils gagnaient d'ailleurs toujours à notre contact et peut-être nous-mêmes les anciens, nous rajeunissions en nous rapprochant d'eux. Tout cela arrivait parce que une barrière existait, que nous avons comme clients les régions lointaines plus rapprochées de nous autres que de leur pays. 7,500 milles séparaient Plymouth de Hong-Kong, tandis qu'il y en avait à peu près 12,000 de cette ville à New-York. S'ils étaient allés en Extrême-Orient, ils auraient été obligés d'augmenter leurs prix du coût de transport de chez eux à chez nous et sur les marchés de toutes les jeunes nations qui s'éveillaient, qui avaient besoin de beaucoup de choses et qui pouvaient comparer déjà, c'étaient nos produits moins chers alors, présentant plus de garantie, qu'on préférerait.

Suez était venu consolider encore ce privilège, apannage du droit d'aînesse : mais une fois l'isthme de Panama percé, tous ces avantages vont disparaître. La jeune Amérique pourra maintenant aussi venir concourir

rencher nos produits sur toute la côte et dans les îles du Pacifique, dans la Chine et au Japon ; bien plus, ses produits, moins chers déjà de fabrication, auront moins de chemin à parcourir que les nôtres y arriveront encore moins chers, donnant ainsi une prime à leurs acheteurs.

La « vie intense » commencera en Océanie, et il y aura un double courant, une double pénétration, car les produits ne viendront pas seulement de New-York pour aller vers l'ouest, mais de l'ouest ils remonteront à l'est apportant le bénéfice d'une culture de terrains, encore plus vierges, de produits exotiques, de matières premières prêtes pour alimenter des machines et aussi à très bas prix des produits pour nourrir les hommes : partis chargés de marchandises, les navires reviendront chargés d'autres marchandises laissant le lest aux navires d'Europe qui chercheront en vain un plus utile chargement. Le charbon américain trouvera de nouveaux débouchés dans cette navigation intense, dans les stations navales du Pacifique (1) qui en auront de plus en plus besoin et dans les usines qui se créeront : car c'est surtout ce

(1) « Les arsenaux et les « naval stations » se sont multipliés ; en outre, les Américains se sont réservés, hors de leur territoire, de solides points d'appui et de ravitaillement, tel le dépôt de charbon et des vivres de Pango-Pango, dans l'île de Tutuilla-Samoa.. A Honolulu, autre dépôt de charbon de 20,000 tonnes. Les Américains ont encore assuré leur route en constituant de nouveaux établissements à Manille et un dépôt de charbon à l'île de Guam à 3,400 milles de Honolulu et à 1,760 milles de Manille, sans compter ceux en formation à la Paz (Basse-Californie et à Yokohama » (René Moulin, *Revue hebdomadaire*, 8 oct. 1904).;

facteur là qui est intéressant, qui vaut la peine d'être mis en valeur, c'est, si l'on peut dire, cette progression géométrique de l'agriculture, du commerce et de l'industrie dans tous les pays intéressés.

Quelques auteurs, séduits par l'espérance d'avoir des données simples et précises, là comme ailleurs, se sont laissés aller à calculer le nombre des navires qui, ayant besoin du canal, y passeraient ; ils prétendent démontrer et dire d'avance quel trafic ces navires vont amener, quels chiffres d'affaires ils vont faire, se basant simplement sur le nombre des navires actuels qui parcourent une route où le canal leur serait utile, en multipliant leur tonnage par un coefficient moyen de l'augmentation du commerce, pendant un certain nombre d'années : mais tout cela n'est pas, même de très loin, conforme à un semblant de vérité scientifique, on ne peut pas avoir sur ce que sera cette masse d'affaires nouvelles, une idée même approximative, trop de facteurs inconnus et inconnaisables entrent dans l'équation (1).

(1) Nous n'accordons aucune valeur à ces calculs de minime probabilité, dont le seul bénéfice est de ne jamais attirer de contradictions à leurs auteurs. Voici néanmoins les conclusions de M. Emory Johnson : elles nous semblent un peu plus sérieuses que les autres en ce qu'elles procèdent au moins par analogie (avec Suez). Mais étant donné la grande différence de Suez et de Panama, la première de ces routes intéressant un ensemble de nations, la seconde presque uniquement l'Amérique et le peu d'analogie qu'il y a entre les activités économiques des deux continents : il ne faudrait, d'après nous, y voir qu'une tendance.

« Nous résumons : « Le commerce entre l'Europe, la côte Atlan-

Les navires qui font la route actuelle, il ne faut pas l'oublier, pourront la continuer longtemps, ce n'est pas pour une voie plus courte que du jour au lendemain, ils vont désertir l'ancien itinéraire : ils ont et ils auront ce jour là encore des escales anciennes par lesquelles ils seront obligés de passer, parce qu'ils auront encore des clients à servir. Appliquons-nous, ici encore, à éloigner de notre pensée l'idée banale de ces singuliers vases communiquant en usage en économie classique ; il y a là, comme toujours, une question de faits, des phénomènes de capillarité tellement accentués qu'ils faussent toute espèce de calcul ; ne disons pas, cette branche du siphon étant plus courte, le liquide doit nécessairement s'écouler par là : ce n'est pas sûr : car, à l'heure où cette

tique de l'Amérique et la côte Pacifique a augmenté de 25,1 % pendant la période décennale de 1888-98. Le total du tonnage était en 1889 de 4,574,832 tonnes, il s'élèvera (?) en 1909 à 5,723,150 tonnes et à 6,401,343 tonnes (??) en 1914 ».

Quelle garantie avons-nous que cette augmentation de 25,1 % tous les dix ans se maintiendra ? C'est pourquoi l'auteur ajoute « selon toute probabilité le commerce de la partie du monde qui userait de ce canal augmenterait plus rapidement que cela, et pour le montrer il donne le tableau de l'augmentation du trafic du canal de Suez par période quinquennale.

ANNÉES	NOMBRE DE NAVIRES	TONNAGE NET	AUGMENTATION %
1870-74	4.770	5.358.237	105
1875-79	7.684	10.959.214	47
1880-84	14.542	23.916.374	31
1885-89	16.726	31.430.454	27
1890-94	17.848	39.899.143	10
1895-99	16.939	44.042.274	»

soi-disant tendance des navires à passer par la voie la plus courte pourra se réaliser, les choses se seront multipliées par elles-mêmes dans tous les sens ; d'autres industries seront nées dans une proportion vraiment incalculable maintenant : c'est là dans cette puissance créatrice qu'est d'ailleurs seulement l'immense, l'incomensurable avantage du canal pour les Etats-Unis, le seul qui puisse intéresser.

Les demandes en charbon, par exemple, feront mettre en exploitation de nouvelles mines ; la plus grande navigation sur ce côté de l'hémisphère fera construire d'autres chantiers, partant demandera plus de bois de construction ; tous ces produits qui, ou bien allaient en Europe, ou bien n'étaient pas mis en valeur iront là où ils seront demandés, engendrant par leur nouvelle utilisation des besoins encore plus nouveaux.

C'est une erreur de croire que le canal viendra ruiner les Compagnies de chemins de fer transaméricains : ce fut d'ailleurs celle de ces économistes voulant quand même raisonner dans l'abstrait et qui, à ne voir qu'un côté de la question, perdent de vue l'ensemble, la seule vraie. Peut-être, d'ailleurs, les directeurs des Compagnies des chemins de fer donnèrent-ils aussi, au début du moins, dans cette erreur. Il y aura, se disaient-ils, une voie moins chère que les nôtres ; donc, on ira par cette voie, on abandonnera les nôtres. C'était très simple, en effet, mais c'était faux.

« Pour ce qui est du chemin de fer (1) entre Chicago et ceux des Etats du Sud (de l'Union) il aura (par le fait de l'ouverture du canal) bénéfice assurément ». En effet, on le comprend très bien ; la nouvelle activité dont nous avons parlé, que le canal créera dans le commerce maritime amènera une recrudescence industrielle et commerciale à l'intérieur, et les nouveaux débouchés demanderont à ces pays de l'Est et du Sud-Est de nouveaux produits que ces pays enverront dans les ports d'embarcation par chemin de fer ».

D'ailleurs, cette plus grande activité se produira même pour les chemins de fer de l'Ouest du Mississippi pour les grandes lignes transaméricaines, si paradoxal que cela puisse paraître au premier abord : « L'expérience de l'histoire a toujours montré que des progrès de la navigation ont résulté une division et une spécification des industries et finalement ajouté au volume du commerce (2) ». L'un des directeurs d'une de ces puissantes Compagnies qui vont de New-York à San Francisco consulté par la *Isthmian Canal Commission*, est de cet avis : « D'une façon générale, a-t-il répondu, mon idée est que la construction du canal bénéficiera à la vallée du Mississippi *aussi bien qu'à la côte du Pacifique*. Je pense qu'un mode de transport moins cher pour les poids lourds entre la vallée du Mississippi et la côte augmentera le commerce général au point que les Compagnies retrouveraient dans les transports des passagers et des marchandises de prix, plus qu'elles ne per-

(1) Emory Johnson, *op. cit.*

(2) Emory Johnson, *op. cit.*

draient par le trafic des marchandises de peu de valeur (1) ne demandant pas de vitesse qui leur serait probablement enlevée ».

Le même phénomène s'observera pour les constructions navales : « Le canal accroîtra le commerce de cabotage entre les côtes des Etats-Unis et entraînera la construction des navires sur les chantiers américains. Il est à croire que l'on fera de grands cargos spéciaux pour le commerce spécial... La demande croissante des bateaux de cabotage et la diminution de prix de revient des matières premières, les économies réalisées permettront de construire à aussi bon compte que sur la Clyde ».

C'est là, pensons-nous, une vue exacte de ce que fera le futur canal. Plus grand volume d'affaires, partant plus grands profits pour toutes les industries, résultat : création de nouvelles industries.

En ce qui concerne l'entreprise du canal en elle-même, il est bien entendu que les Etats-Unis ne chercheront pas de gros dividendes dans son exploitation. Le percement de l'isthme accroîtra la valeur de l'outillage national américain, c'est à ce titre que le peuple américain tout entier en bénéficiera. D'après M. Emory Johnson, et nous sommes un peu de son avis, il y aurait intérêt au contraire à établir de petits péages, sous peine de voir le commerce de la côte Atlantique avec l'Aus-

(1) Eu égard à leur volume.

tralie, par exemple, continuer à passer par le détroit de Magellan. Le savant professeur pense qu'une taxe de un dollar (un peu plus de 5 francs) par tonne rendrait le maximum d'effet utile. « Pour le commerce de nos ports de l'Atlantique avec les Philippines et avec l'Asie entre Singapoore et Shanghai, les distances par Panama et par Suez seront à peu près égales, si bien que le choix dépendra largement du péage ».

Cependant on peut faire, il nous semble, quelques réserves sur cette manière de voir et de demander si abaisser d'un seul coup le prix du fret pour une si grande partie du mouvement maritime n'est pas une imprudence. Pour le cas des routes où la distance, par l'un et l'autre canal, est à peu près égale, c'est-à-dire où le bénéfice du canal de Panama n'est pas très grand, le petit péage (peut-être pourrait-on même dire le libre passage) s'impose. Mais pour les routes de Plymouth ou de New-York à Lima, par exemple, où l'avantage d'un canal sera très grand, nous pensons qu'il pourrait y avoir un danger à faire d'un coup cette révolution dans la navigation. D'abord parce que cela occasionnerait certainement un trouble dans cette industrie (et les Américains en souffriraient certainement plus, puisque ils sentiront davantage les effets du canal) et ensuite parce que si le courant d'affaires qui entraînerait l'itinéraire de cette route nouvelle, devait changer subitement : il y aurait pléthore sur la nouvelle route et par conséquent abaissement des prix, tandis que sur l'ancienne route les prix

auraient, sous cette influence spéciale, tendance à monter, pour un certain temps du moins, par suite de la rareté de l'offre. Il y aurait peut-être moyen d'éviter tous ces inconvénients en abaissant un taux moyen de péage peu à peu à mesure que les affaires prendraient une tournure normale et de ne maintenir le péage très peu coûteux pour les routes seulement où l'avantage du canal serait moins grand (1).

De cette façon, les Américains auront, en plus de l'avantage économique de leur situation même, un autre avantage découlant celui-là de la situation politique, à pouvoir fixer eux-mêmes les taxes de passage dans le canal. Il n'est pas probable en effet que les droits perçus seront différentiels et qu'un régime spécial favorisera les navires des Etats-Unis. Mais les taxes qu'on établira de Washington seront évidemment calculées de manière à favoriser les intérêts économiques des Etats de l'Union, les autres puissances devront s'en accommoder, que le taux de ces taxes serve leurs intérêts ou non.

En outre, d'autres avantages résulteront pour les Etats-Unis de privilèges de navigation qu'ils pourront facilement s'octroyer avec leurs colonies ou se faire octroyer non moins facilement par les autres puissances

(1) Ce serait d'ailleurs pour les Américains un moyen d'encourager immédiatement la navigation au long-cours dont il leur serait bon de profiter le plus tôt possible : il n'est pas douteux en effet qu'une poussée très forte se fasse au moment de l'ouverture du canal vers les marchés du Pacifique que tout le monde se disputera.

américaines, continuant à jouer vis-à-vis d'elles ce rôle de grand protecteur de la famille américaine qu'ils savent si bien jouer à l'occasion.

« Une décision du Congrès américain (1) ayant restreint le commerce de Porto-Rico et d'Hawaï avec les Etats-Unis, aux Américains seuls suggère du reste qu'une autre décision semblable pourrait être prise par les Etats-Unis, relativement aux Philippines : cette mesure donnerait aux navires nord-américains la majeure partie du commerce des ports américains de l'Atlantique et du golfe du Mexique avec la Chine et le Japon ». Cette mesure ne pourrait-elle pas être étendue aux ports de l'Amérique du Sud ? et ne pourrait-on pas comprendre ainsi une espèce de véritable union des deux Amériques qui conviendraient d'établir une surtaxe de pavillons sur les navires non américains ?

Cette mesure, étant donnée la richesse des parties intéressées en toutes sortes de biens, n'aurait aucun des inconvénients habituels des surtaxes de pavillon et n'augmentera en rien le prix de l'entrée des matières premières sur les divers territoires : ces pays pouvant justement se fournir les uns les autres de matières premières à meilleur compte.

1) Emory Johnson, *op. cit.*

CONCLUSIONS

La part du vieux monde et surtout de l'Angleterre et de la France ne reste pas belle après cette partie qui s'est jouée à Panama.

Il semble que ce soit pour la Grande-Bretagne comme le signal de la fin d'un long règne sur le commerce de l'univers ; une admirable suite de pensées avait su l'établir. Les hommes d'Etat anglais avaient eu la science de s'adapter aux besoins du moment ; parce que les besoins du moment savaient faire naître ceux d'entre eux qui sauraient les servir ; tous ceux qui ont participé de près ou de loin à ce gouvernement d'ordre et de progrès, ont suivi de très près les péripéties du grand drame, du *Struggle for Empire's life* (1) ; toujours ils l'ont fait avec le seul souci de l'intérêt national, auquel ils n'ont jamais opposé les principes tout faits d'une politique abstraite et purement rationnelle ; dans le domaine économique tour à tour protectionniste, à l'heure où il s'agissait encore de couvrir l'œuf, de le protéger,

(1) *La Lutte pour la vie de l'Empire.*

et plus tard de faire grandir le germe, il surent prêcher au monde, quand l'être fut constitué et puissant, les doctrines classiques de l'école libérale parce que alors sans rival, il était nécessaire que l'être eut pour s'ébattre le vaste champ du monde libre et sans barrière ; enfin maintenant, quand l'être vieillit, ils savent le protéger, peut-être pas autant qu'il le faudrait pourtant, se montrant en cela moins politiques que leurs aïeux.

Mais il y a cependant au-dessus des nations comme une force impénétrable, indiscutable surtout, qui dispose, l'Angleterre qui se croyait par un singulier mélange de l'esprit païen et du sentiment chrétien, à la fois la Rome de l'antique devant qui tout devait se briser et le successeur d'Israël élu de Dieu que Dieu conduit, devait à son tour rencontrer cette force contre elle, lui opposant une infranchissable barrière devant laquelle il fallait s'arrêter.

Suez avait commencé à être cet obstacle. Eblouis par le succès triomphal qu'elle devait à sa situation unique de maîtresse des mers, la Grande-Bretagne avait un intérêt vital aux longues navigations ; ses sujets eurent une trop grande tentation à se spécialiser dans cette industrie des transports maritimes : ils y succombèrent, oublieux que c'est toujours une grave erreur pour un grand peuple de trop se spécialiser. Dès lors, tout ce qui était propre à raccourcir ces traversées au long cours, comme le canal de Suez, devait à coup sûr leur faire un immense tort. Les gens éclairés en convinrent, c'est ainsi que consultée par le Parlement en 1886, la Chambre de

commerce de Liverpool avait répondu : « L'ouverture
« du canal de Suez a diminué nos profits, et changé
« tout notre commerce. Elle nous a enlevé le monopole
« de l'entrepôt que nous avions jadis. Le monde (toujours
« cette croyance romaine que c'est eux : le monde) aurait
« été plus heureux et meilleur sans ce canal » (1).

M. Victor Bérard a raison quand, après cela, il écrit :
« *Que dira l'Angleterre du siècle futur, quand de Suez*
« *à Panama et de Panama à Suez, la grande route des*
« *détroits, cerclant le monde d'une ligne parallèle à*
« *l'équateur, aura détourné des ports anglais tout le*
« *transit de l'univers, quand les deux pôles du peuple*
« *britannique, au Nord et au Sud de cette route mon-*
« *diale, Royaume-Uni dans un hémisphère, République*
« *australienne dans l'autre, resteront comme échoués et*
« *refroidis, à l'écart du grand courant commercial, et*
« *quand ce Gulf Stream de l'avenir s'en ira vivifier*
« *d'autres embarcadères ? Londres et Liverpool connaî-*
« *tront sûrement quelque jour le sort de Tyr, de Venise,*
« *de Cadix et d'Amsterdam ; Panama achèvera l'œuvre*
« *de Suez.* »

Bien entendu, Suez et Panama ne seront pas les
uniques causes de cette diminution, elles sont innombra-
bles en réalité, ce ne seront que des signes semblables à
ces abcès prodromes, hâtant le mal. Cantonnés dans la
vie facile qu'assuraient les anciens succès, avec un esprit

(1) « *Blue Book C.* 4797, p. 106 et 123. Cité par V. Bérard.

(2) *Op. cit.*

de conservation et de routine, que rendait pire un orgueil trop dédaigneux, les Anglais n'ont pas vu l'effort des jeunes qui poussait par dessous, leur enlevant peu à peu les marchés du monde, refroidissant le zèle de leurs trop grandes colonies, dans lesquelles trop d'espoir avait été fondé et mis trop de confiance. Ce fut l'Allemagne d'abord, sans intelligence autre que celle de la persévérance et de la méthode, qui arrachait petit à petit les débouchés d'Europe, d'Orient et même d'Extrême-Orient ; elle aussi s'écriait par la voix de son Empereur : « *Unsere Zukunft liegt auf dem Wasser !* » (1) Peu à peu, jusque dans la métropole routinière et chauvine, la concurrence allemande, et déloyale aussi, faisait entrer des produits moins bons, mais moins chers et mieux en harmonie avec les usages modernes du commerce ; les teutons envahissaient, on se répétait tristement la phrase typique d'un gamin de Londres, à qui son maître demandait de définir l'Angleterre et qui aurait répondu : « *It's an island, on the N-O. of Europe crowded with germans* » (2). Alors trente-cinq trop tard on mettait en commun avec la haine historique et sentimentale de la France, une autre haine qui n'avait rien de commun, bien plus forte celle-là, plus âcre, sans pardon, celle d'un lion qui a faim et à qui on veut prendre sa proie.

(1) « Notre avenir est sur l'eau », dans un toast célèbre de l'Empereur d'Allemagne.

(2) « C'est une île située au nord-ouest de l'Europe, remplie d'Allemands ».

Mais l'Allemagne, colosse aux pieds d'argile puisqu'elle est sans argent et n'a pas de génie créateur, n'est pas cependant le grand ennemi du moment, c'est de l'autre côté de l'Atlantique qu'il faut le chercher : c'est là-bas qu'on était à craindre et que spéculant sur les divisions européennes, on profite pour prendre tout. La « vie intense » avait fait une Amérique forte, peut-être un jour ferait-elle dans un avenir plus lointain un Japon et une Chine colossale ; c'est sur les lieux mêmes, près de ces marchés tant convoités, possédés avec passion en plein Pacifique, qu'on allait trouver le royaume du souverain moderne : l'aigle impérial de la république des Etats-Unis d'Amérique. Panama allait centupler ses forces, rendre son triomphe plus facile encore, plus inéluctable aussi.

L'Angleterre assistera à ce triomphe, mais personne dans l'ancienne Europe ne peut s'en réjouir. La Grande-Bretagne, en effet, est une très grande et très vieille nation. Des qualités profondes, un individualisme bien compris, respectueux du passé et cependant hardi devant le futur, un fanatisme de l'ordre, un puissant esprit politique et, en affaires, un sérieux et une bonne foi commerciale, qu'on ne saurait trop envier ont fait de son grand peuple un modèle sur bien des points ; comme l'a dit Carey, les nations sont solidaires les unes des autres : l'Europe était intéressée à la grandeur de l'Angleterre.

Aurait-on pu éviter cette défaite ? Peut-on penser, dans l'ordre d'idées qui nous occupe, que si le traité Hay-

Pauncefote n'avait pas, à jamais, fait cesser cette protection partagée de la neutralité du canal, les choses auraient changé? Nous ne le pensons pas. Sans doute, peut-être dans des questions de détail, comme celle du taux des péages, le traité Clayton-Buwer aurait un peu amorti les coups, mais cela n'aurait pas fait une très grande différence. Que le canal soit fortifié ou ne le soit pas, représente à tout prendre peu de différence quand on songe à ce que cet ouvrage si difficile à édifier est aisé à détruire : ce n'était pas surtout, nous l'avons vu comme ouvrage de défense militaire que les Etats-Unis avaient besoin de Panama, c'était simplement pour développer leur activité économique et augmenter d'un seul coup dans une proportion formidable, leur outillage national. Et par le fait même de la position géographique, du moment qu'il devait y avoir un canal, les Etats-Unis devaient être ceux qui en profiteraient ; personne ne pourrait les empêcher. Le seul moyen possible, Philippe II d'Espagne (1556-1598) l'avait trouvé : c'eût été d'empêcher le percement du canal. « Regardant (1) avec jalousie les richesses de ses royaumes nouvellement acquis, il avait peur qu'une route plus facile engagea les autres nations à disputer à l'Espagne ces nouvelles possessions. Le roi avait édicté la peine de mort contre quiconque chercherait ou ferait connaître une autre route pour le trafic existant. Comme

(1) John T. Sullivan (De la Marine de Guerre des Etats-Unis). *Problems of interoceanic communication by way of the American Isthmus. Bureau of Navigation Navy Depart. Washington, 1883.*

l'Atrato (1) semblait amener vers un point par où l'on pourrait plus facilement communiquer avec le Pacifique, il décréta aussi la peine capitale contre ceux qui essaieraient de naviguer sur ce fleuve. » Mais les temps ont changé, il n'est plus conforme aux usages modernes de parer à un désavantage économique par de semblables moyens.

La France n'a pas gagné et ne gagnera pas non plus, selon toute vraisemblance, à Panama. Sans doute il est triste pour notre pays qu'il n'ait pas attaché son nom à cette œuvre qu'il a conçue dans sa forme concrète et réalisable. Toutes les grandes pensées semblent devoir partir de son sol et les pages glorieuses de son histoire constituent pour ses fils une richesse incomparable. Mais un peu, comme l'Angleterre, la France ne pouvait pas retirer grand chose en biens matériels de cette entreprise, qui devait éloigner d'elle une très grande partie de ses clients.

Fasciné par son rêve d'Extrême-Orient, le Gouvernement français avait laissé perdre tout un morceau de cet empire méditerranéen auquel la France avait droit de prétendre. Suez avait été le signal du morcellement de cette ligne de Fez au Caire qui aurait pu être française. Maintenant les sphères d'influence de ce fragile domaine colonial d'Asie et d'Océanie qui coûta tant d'hommes et tant d'argent, risquent fort d'être endommagées par

(1) Fleuve de Colombie qui se jette dans le golfe d'Uraba.

Panama ; surtout si l'on songe au peu de souci qu'on a pris pour relier ces colonies françaises à la France ; on n'a point établi de lignes de communication et, partant, on ne fait presque plus d'affaires avec elles. M. R. Moulin, examinant cette question dans une très substantielle étude (1), fait une savante critique de cet état de choses.

Sur les 24 millions que représente le commerce de la Nouvelle-Calédonie, écrit ce publiciste, la France ne compte que pour 10 millions, pas même la moitié. Les autres îles françaises font un commerce évalué à 8 millions, dont 3,5 reviennent aux États-Unis, 4 seulement à la France.

La Nouvelle-Calédonie, reliée à la Nouvelle-Zélande par une ligne anglaise, devient économiquement une annexe de l'Australie ; l'archipel Tahitien et les îles Sous-le-Vent ne voient que trois fois par an le pavillon français. . . Elles ne sont pas même rattachées à la Nouvelle-Calédonie, qui en est distante de 800 lieues ; en revanche l'archipel Tahitien est relié à San-Francisco (1,190 lieues) et à l'Australie (1,130 lieues). Il le fut d'abord, par des voiliers américains ; mais depuis 1900 ce sont des vapeurs, toujours américains, qui font le service mensuel. . . Tahiti reliée à San-Francisco, par une ligne américaine, dit un journal yankee, c'est à brève échéance l'accaparement de tout le commerce des établissements français de l'Océanie et leur colonisation par les Américains. Il semble que la France, depuis l'aventure panamiste, ait oublié qu'elle a des colonies dans le Pacifique.

M. le professeur Cauwès, fort de toute l'autorité des statistiques, écrit dans son livre : « Où notre pavillon a-t-il pour notre commerce su garder la meilleure part ? » C'est en Amérique centrale, en Amérique du Sud,

(1) *Revue hebdomadaire, op. cit.*

« surtout à La Plata, où sont établis un si grand nombre
« de nos compatriotes, au Japon... » (1) A penser que ce
soit justement là tout ce que notre commerce va perdre
à l'ouverture du canal, car la Plata et la côte Atlantique
entière ne résisteront pas à la formidable poussée des
Etats-Unis, on reste songeur et navré. C'était l'inévitable.

Est-ce à dire que la France souffrira de cet état de
choses autant que sa voisine du nord-ouest la Grande-
Bretagne, nous ne le pensons pas. La France, en effet,
n'a pas trouvé dans ces affaires de commerce et de tran-
sit son « pain quotidien », c'est sur son sol qu'elle le
trouve : la France se suffit. L'Angleterre est obligée de
demander à la production des autres pays plus des $\frac{4}{5}$
des substances en céréales qui lui sont nécessaires pour
nourrir ses habitants (en 1906 plus de 5 milliards pour
nourrir ses nationaux). La France a pu maintenir un
équilibre parfait entre les branches de sa production
nationale, son agriculture se rapproche assez de celle des
Etats-Unis en ce sens que toutes les cultures y sont
représentées (sauf celles des pays tropicaux) au nord les
cultures industrielles (houblon, chanvre, etc.) et au sud,
le blé, l'olivier et la vigne. Les vins de France font et
feront toujours le tour du monde dans tous les sens.
C'est probablement d'un vin de champagne que les Amé-
ricains baptiseront leur canal. Au point de vue industriel,
la France n'a jamais pu être battue dans l'article de haut

(1) *Cours d'économie politique*, t. II, p. 616.

luxe, ses machines sont encore très appréciées en tout ce qui demande un certain fini ou de la précision, ce sont là des forces qu'elle a conquises et qu'elle n'est pas sur le point de perdre encore. Le monopole assuré de l'art, du goût et du chic lui restera, apanage incontesté qu'aucune nation ne pourrait disputer.

Nous croyons au triomphe des Etats-Unis au moins pour le siècle qui vient, mais nous sommes sûrs que le milliardaire américain traversera encore l'Atlantique pour acheter en France. Les deux grandes républiques de l'Univers pourront traiter longtemps de puissance à puissance et se donner la main.

Mais il faut retenir la leçon d'énergie qu'ont donné au Vieux-Monde les hommes des Etats-Unis. Il nous faut dégager cette *loi de la persistance dans l'être* que nous avons vue pleinement réalisée et comment s'y soumettant, en tâchant toujours de conformer leurs activités à cette loi, les Américains sont arrivés au but de leur première volonté. Il faut vouloir être et être puissant. Sans doute, comme le disait le général Reyes le dernier avocat des droits sacrifiés de la Colombie, les Etats-Unis ont usé du droit du plus fort pleinement et sans scrupule, mais les Etats-Unis n'ont fait en usant de ce droit que *vivre leur vie* : « Conserver, développer et perfectionner sa nationalité, a dit List (1).

Tel est donc aujourd'hui et tel doit être l'objet principal des efforts d'une nation. Il n'y a rien là de faux ni d'égoïste ; c'est une tendance raisonnable et parfaitement

d'accord avec le véritable intérêt du genre humain. » Tel est en effet la grande, la seule loi des Nations. En politique, on l'a dit, il n'est pas permis d'avoir du sentiment, car les sentiments ne peuvent être que le fait des hommes qui gouvernent et qui passent, au-dessus d'eux, il y a la nation qui demeure ; quand leurs sentiments lui sont inutiles ou nuisibles, la nation n'a que faire des sentiments de ces hommes. Les gouvernants qui se laissent implorer par la pitié sont semblables à ceux qui font l'aumône avec la fortune de leur prochain. Les hommes d'Etat de Washington l'ont compris, et si nous étions Américains, nous serions fiers de leur conduite et de celle de leur pays, justement parce qu'ils purent dire à l'heure propice :

QUIA NOMINOR LEO

Vu :
Le Doyen :
M. LYON-CAEN.

Vu :
Le Président de la Thèse,
L. RENAULT.

Vu et permis d'imprimer :
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
LIARD.

DOCUMENTS

I

Tableau des principaux faits diplomatiques concernant le canal,
de 1850 à 1900.

Groupe ment des faits qui tendent à préciser et à développer la thèse du Traité de 1850 (*conservation*).

Groupe ment des faits qui tendent à affranchir les Etats-Unis du concours de l'Angleterre pour garantir la neutralité du canal : Thèse du Traité de 1900 (*Accroissement*).

1856. — Projet de M. Marcy, secrétaire d'Etat aux Affaires Etrangères ; propose à la Nouvelle-Grenade de faire de Colon, et de Panama, des villes libres qui pourront au besoin être protégées, ainsi que le canal et le territoire environnant par des forces navales ou terrestres des Etats-Unis de l'Amérique du Nord. Cession aux Etats-Unis des îles de la baie de Panama.

La Nouvelle-Grenade refuse de ratifier ce projet de convention.

16 novembre 1857. — Traité Cass-Yrissari entre les Etats-Unis de l'Amérique du Nord et le Nicaragua.

Art. 15 : « Les Etats-Unis protégeront toutes les routes de communications ».

8 décembre 1857. — Message de Buchanan : « Il ne refuserait pas de contribuer à tout règlement raisonnable des questions relatives à l'Amérique centrale qui ne serait pas en contradiction avec l'interprétation américaine du traité ».

26 juin 1862 (pendant la guerre de Sécession) : « Les Etats-Unis demandent à l'Angleterre de coopérer avec eux pour assurer le transit de l'Isthme ».

24 juin 1867. — Traité avec le Nicaragua. Art. 15 : « Les Etats-Unis garantiront la neutralité et emploieront leur influence avec d'autres nations (?) pour les amener à garantir une pareille neutralité ».

14 janvier 1869. — Traité avec la Colombie (très important parce qu'il pose dans ses art. 1 et 2 le principe du traité Hay-Pauncefote). La Colombie donnait aux Etats-Unis le droit de faire le canal et leur concéder dans ce but l'étendue du terrain nécessaire. Six milles de largeur de chaque côté du canal.

Art. 8. — La Colombie garantit aux États-Unis la jouissance pacifique, la domination, la direction du canal (cité par M. Vialatte dans la *Revue du droit international public*, t. X).

Bonaparte Wyse commencé à ce moment à explorer Panama, il obtient de la Colombie la concession pendant que la commission américaine étudie le Nicaragua.

Message. — Un canal interocéanique à travers l'isthme américain modifiera essentiellement les relations géographiques entre les côtes Atlantique et Pacifique des Etats-Unis et le reste du monde, ce sera la grande voie maritime entre nos rivages de l'Atlantique et du Pacifique et il formera virtuellement *une partie de la frontière maritime des Etats-Unis*. Notre intérêt commercial seul, dans ce canal, est plus grand que celui de tous les autres pays tandis que ses rapports avec notre puissance et avec notre prospérité en tant que nation avec nos moyens de défense, notre unité, notre paix et notre sécurité sont des questions d'un intérêt suprême pour le peuple des Etats-Unis d'Amérique du Nord (Viallate, *op. cit.*).

16 avril 1880. — Vote des deux Chambres pour autoriser le Président à prendre des mesures immédiates pour l'abrogation formelle et finale de la Convention du 19 avril 1850.

24 juin 1880. — Circulaire de M. Blaine, Secrétaire d'Etat, aux Affaires étrangères à tous les représentants Américains en Europe. Le secrétaire invoque le traité de 1846 et leur fait savoir que le Gouvernement américain ne peut plus concevoir une garantie de neutralité partagée avec une autre puissance.

Les deux présidences de Cléveland 1885-89, 1893-97. « Le Président est le dernier représentant de la thèse des traités de 1850. Au lendemain de son élection, il retirait pour l'examiner « le projet du traité avec le Nicaragua ayant pour but la construction du Canal par les Etats-Unis ». « Une série de précédents depuis Washington nous ont défendu de conclure des alliances avec les puissances étrangères, nous ne devons pas favoriser une politique qui tendrait à l'acquisition de nouveaux territoires ou qui confondrait nos intérêts avec ceux de l'étranger... Toute voie ouverte à travers les barrières qui séparent les deux plus grands Océans doit servir les intérêts de tous. Il importe au genre humain tout entier d'éviter qu'une seule puissance en soit maîtresse, en fasse une base d'opérations militaires... » (*Messages*, t. VIII).

Janvier 1891. — Un projet de loi est déposé sur le bureau du Congrès pour autoriser le Gouvernement à garantir l'émission d'une partie de l'emprunt de la Compagnie maritime. Dans ce sens, *Message* du président Harrison, déc. 1891.

En 1897, l'avènement de Mac Kinley est le triomphe du parti de l'abolition des Traités de 1850 (*Message* du 7 déc. 1898).

II

ÉTATS-UNIS—GRANDE-BRETAGNE

Traité entre les États-Unis et la Grande-Bretagne pour faciliter la construction d'un canal maritime (Traduction des *Archives diplomatiques*, 3^e série, t. 88, 1903).

Signé à Washington, le 18 novembre 1901 ; ratifications échangées à Washington, le 22 février 1902, promulguée aux États-Unis, le 22 février 1902.

Les États-Unis d'Amérique et Sa Majesté Édouard VII.
étant désireux de faciliter la construction d'un canal maritime pour
réunir les océans Atlantique et Pacifique, quelle que soit la route
qui puisse être jugée convenable et désireux à cette fin d'écarter
toute difficulté pouvant résulter de la Convention du 19 avril 1850
communément appelée Traité Clayton-Bowler et pouvant s'opposer
à la construction dudit canal sous les auspices du gouvernement des
États-Unis, sans porter atteinte au principe général de neutralisation
posé dans l'article VIII de cette Convention, ont à cet effet désigné
pour leurs plénipotentiaires :

.

ART. I

Les Hautes-Parties contractantes conviennent que le présent
Traité remplacera la Convention sus-énoncée du 9 avril 1850.

ART. II.

Il est convenu que le canal pourra être construit sous les auspices du gouvernement des États-Unis, soit directement à ses propres frais, soit par don ou prêt d'argent consentis à des individus ou à des sociétés; soit par souscription ou achat d'actions ou parts et que, sous réserve des dispositions du présent Traité, ledit Gouvernement aura la possession et la jouissance de tous les droits afférents à la dite construction, comme aussi le droit exclusif de pourvoir à la réglementation et à la question du canal.

ART. III.

Les États-Unis adoptent comme base de la neutralisation dudit canal maritime les règles suivantes, telles qu'elles ont été insérées, en substance, dans la Convention de Constantinople, signée le 28 octobre 1888 pour la libre navigation du Canal de Suez, c'est-à-dire :

1° Le canal sera libre et ouvert aux navires de commerce et de guerre de toutes les nations observant ces règles, sur un pied de parfaite égalité, de telles sortes qu'il n'y ait aucune distinction faite à l'encontre d'une de ces nations, ses citoyens ou ses sujets, relativement aux conditions ou aux charges du trafic ou autrement. Lesdites conditions ou charges du trafic seront justes ou équitables ;

2° Le canal ne sera jamais bloqué, aucun droit de guerre n'y sera jamais exercé et aucun acte d'hostilité n'y sera commis. Toutefois, les États-Unis auront la faculté d'entretenir le long du canal la force militaire de police nécessaire pour les mettre à l'abri des illégalités et du désordre ;

3° Les bâtiments de guerre d'un belligérant ne pourront, dans le canal, se ravitailler ou s'approvisionner que dans la limite strictement nécessaire ; le transit desdits bâtiments par le canal s'effectuera dans le plus bref délai possible, d'après les règlements en vigueur et sans autre arrêt que celui qui résulterait des nécessités du service.

Les prises seront soumises, sous tous les rapports, aux mêmes règles que les bâtiments de guerre des belligérants.

4° Les belligérants n'embarqueront ou débarqueront dans le canal ni troupes, ni munitions, ni autre matériel de guerre, sauf dans le cas d'un empêchement accidentel apporté au transit, et, dans ce cas, le transit sera rétabli avec toute la célérité possible.

5° Les dispositions du présent article seront applicables aux eaux adjacentes dans la limite de 3 milles marins de chaque côté. Les navires de guerre des belligérants ne devront pas demeurer dans ces eaux plus de vingt-quatre heures de suite, excepté en cas de détresse, et dans ce cas ils devront en partir le plus tôt possible ; toutefois un navire de guerre d'un belligérant ne partira pas dans les 24 heures du départ d'un navire de guerre de l'autre belligérant ;

6° Le matériel, les établissements, constructions et tous ouvrages nécessaires à la construction, à l'entretien et au fonctionnement du canal seront réputés faire partie de celui-ci, à l'effet du présent traité et en temps de guerre comme en temps de paix, jouiront d'une complète immunité d'attaque ou d'atteinte de la part des belligérants, ainsi que de tous actes destinés à nuire à leur utilité comme parties du canal.

ART. IV.

Il est convenu qu'aucun changement dans la souveraineté territoriale ou dans les relations internationales du ou des pays traversés par le canal susénoncé ne portera atteinte au principe général de neutralisation ou à l'obligation des H. P. C. en vertu du présent traité.

ART. V.

Le présent traité sera ratifié . . .

III

ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE ET RÉPUBLIQUE DE PANAMA

Traité du 18 novembre 1903 pour la construction d'un canal de navigation pour réunir les eaux des océans Atlantique et Pacifique (Ratifications échangées à Washington, le 26 février 1904).

Les Etats-Unis d'Amérique et la république de Panama, désireux d'assurer la construction d'un canal de navigation (a ship canal) à travers l'isthme de Panama pour joindre les océans Atlantique et Pacifique, et le Congrès des Etats-Unis ayant voté une loi approuvée le 28 juin 1902, en vue de cet objet, par laquelle le Président des Etats-Unis est autorisé à acquérir, dans un temps raisonnable, la domination (control) du territoire appartenant actuellement à la république de Panama, les hautes parties contractantes ont résolu de conclure une convention dans ce but et ont nommé comme plénipotentiaires : le Président des Etats-Unis d'Amérique ; John Hay, secrétaire d'Etat, et le gouvernement de la république de Panama, Philippe Bunau-Varilla, envoyé extraordinaire et Ministre plénipotentiaire de la république de Panama, spécialement nommé dans ce but par le dit Gouvernement, qui, après s'être communiqué leurs pleins pouvoirs respectifs, trouvés en bonne et due forme, ont accepté les articles suivants :

ARTICLE 1^{er}. — Les Etats-Unis garantissent et maintiendront l'indépendance de la république de Panama.

ART. 2. — La république de Panama concède (grants) aux Etats-Unis à perpétuité l'usage, l'occupation et la domination d'une zone de territoire et des terres sous l'eau pour la construction, l'entretien, l'exploitation, le bon état sanitaire et la protection du canal projeté, de la largeur de 40 milles s'étendant à la distance de

5 milles de chaque côté de la ligne médiane de la route dudit canal : la dite zone commençant dans la mer des Caraïbes à 3 milles marins au-delà de la limite des moyennes basses-eaux et s'étendant à travers l'isthme de Panama dans l'océan Pacifique à une distance de 3 milles marins de la limite des moyennes basses-eaux, avec la clause que les villes de Panama et de Colon et les ports adjacents des dites villes, qui sont compris dans les limites de la zone ci-dessus décrite, ne seront pas compris dans cette concession. La république de Panama, de plus, concède aux Etats-Unis, à perpétuité, l'usage, l'occupation et la domination de toutes autres terres et eaux en dehors de la zone ci-dessus décrite, qui peuvent être nécessaires et utiles pour la construction, l'entretien, l'exploitation, le bon état sanitaire et la protection du canal ou de tous canaux auxiliaires ou autres travaux nécessaires et utiles pour la construction, l'entretien, l'exploitation, le bon état sanitaire et la protection de ladite entreprise. La république de Panama, de plus, concède de la même manière aux Etats-Unis, à perpétuité, toutes les îles, dans les limites de la zone ci-dessus décrite et, en outre, le groupe de petites îles situées dans la baie de Panama, nommées Perico, Naos, Culebra et Flamenco.

ART. 3. — La république de Panama concède aux Etats-Unis tous les droits, pouvoir et autorité dans la zone mentionnée et décrite dans l'art. 2 de cet accord et dans les limites de toutes les terres et eaux accessoires mentionnées et décrites dans ledit art. 2, que les Etats-Unis possèderaient et exerceraient, s'ils étaient les souverains du territoire dans lequel lesdites terres et eaux sont situées, à l'entière exclusion de l'exercice par la république de Panama d'aucun de ses droits, pouvoir ou autorité souveraine.

ART. 4. — Comme droits subsidiaires aux conditions ci-dessus, la république de Panama cède à perpétuité aux Etats-Unis, le droit d'employer les rivières, cours d'eau, lacs et autres étendues d'eau dans ses limites pour la navigation, l'approvisionnement d'eau ou de force motrice ou tout autre objet, autant que l'usage desdites rivières, cours d'eau, lacs et autres étendues d'eau peut être nécessaire et utile pour la construction, l'entretien, l'exploitation, le bon état sanitaire et la protection du canal.

ART. 5. — La république de Panama concède au Etats-Unis, à perpétuité, un monopole pour la construction, l'entretien et l'exploitation de tout système de communication au moyen d'un canal ou d'un chemin de fer à travers son territoire entre la mer des Caraïbes et l'océan Pacifique.

ART. 6. — Les concessions contenues dans le présent traité n'affecteront en aucune manière les titres ou les droits des possesseurs de terres privées dans ladite zone ou sur quelque portion des terres ou eaux concédées aux Etats-Unis par les clauses de quelque article dudit traité, ni ne porteront atteinte aux droits de passage sur les routes publiques passant à travers ladite zone ou sur lesdites terres ou eaux à moins que lesdits droits de passage ou droits privés ne soient en conflit avec les droits concédés par le présent traité aux Etats-Unis, auquel cas les droits des Etats-Unis seront supérieurs. Tous les dommages causés aux propriétaires des terres privées ou d'une propriété privée de quelque espèce, en raison des concessions contenues dans le présent traité ou en raison des opérations des Etats-Unis, de leurs agents ou de leurs employés, ou en raison de la construction, de l'entretien, de l'exploitation, du bon état sanitaire et de la protection du canal ou des travaux hygiéniques et de protection prévus par le présent traité, seront estimés et réglés par une commission mixte nommée par les gouvernements des Etats-Unis et de la république de Panama, dont les décisions relatives à ces dommages seront définitives. Les indemnités fixées pour les dommages, seront payées uniquement par les Etats-Unis. Aucune partie des travaux sur ledit canal ou sur le chemin de fer de Panama ou sur aucune des entreprises accessoires ne sera empêchée, retardée ou gênée par ou durant les procédures nécessaires pour déterminer ces dommages. L'estimation desdites terres privées et propriétés privées et la fixation des dommages qu'elles auront subi seront basées sur leur valeur avant la date de la présente convention.

ART. 7. — La république de Panama concède aux Etats-Unis, dans les limites des villes de Panama et de Colon et leurs ports adjacents et dans le territoire adjacent, le droit d'acquérir, par achat ou par l'exercice du droit *de domaine éminent*, toutes terres,

constructions, droit d'eau, ou autres propriétés nécessaires et utiles pour la construction, l'entretien, l'exploitation et la protection du canal et de tous travaux sanitaires, tels que la canalisation des eaux d'égout et la distribution de l'eau dans les dites villes de Panama et de Colon, qui, au jugement des Etats-Unis, peuvent être nécessaires et utiles pour la construction, l'entretien, l'exploitation, le bon état sanitaire et la protection du canal et du chemin de fer. Tous les travaux sanitaires, de canalisation, des eaux d'égout et distribution de l'eau dans les villes de Panama et de Colon, seront exécutés aux frais des Etats-Unis, et le gouvernement des Etats-Unis, ses agents ou représentants seront autorisés à imposer et à percevoir les taxes pour l'eau et les égouts, suffisantes pour pourvoir au paiement de l'intérêt et de l'amortissement du principal du coût des dits travaux dans une période de 50 ans, et à l'expiration dudit terme de 50 ans, le système des égouts et celui de la distribution d'eau feront retour aux villes de Panama et de Colon, respectivement et deviendront leur propriété, et l'usage de l'eau sera libre pour les habitants de Panama et de Colon, sauf les terres qui pourront être nécessaires pour l'exploitation et l'entretien des dits systèmes d'égouts et de distribution de l'eau. La république de Panama consent que les villes de Panama et de Colon se conforment à perpétuité aux ordonnances sanitaires d'un caractère préventif ou curatif, prescrites par les Etats-Unis et, au cas où le gouvernement de Panama serait incapable ou négligerait son devoir de faire observer par les villes de Panama et de Colon la soumission aux ordonnances sanitaires des Etats-Unis, la République de Panama donne aux Etats-Unis le droit et l'autorité pour les faire appliquer. Les mêmes droits et autorité sont donnés aux Etats-Unis pour le maintien de l'ordre public dans les villes de Panama et de Colon et les territoires et ports adjacents à ces villes, au cas où la République de Panama ne serait pas, suivant le jugement des Etats-Unis, capable d'assurer cet ordre.

ART. 8. — La république de Panama concède aux Etats-Unis tous les droits qu'elle possède ou qu'elle peut acquérir par la suite à la propriété de la Compagnie nouvelle du canal de Panama et de la Compagnie du chemin de fer de Panama, comme un résultat du transfert de la souveraineté de la république de Colombie à la

République de Panama sur l'isthme de Panama, et autorise la Compagnie nouvelle du canal de Panama à vendre et à transférer aux Etats-Unis ses droits, privilèges, propriétés et concessions ainsi que le chemin de fer de Panama et toutes les actions ou parts d'actions de cette Compagnie; mais les terres publiques situées en dehors de la zone décrite dans l'art. 2 du présent traité, comprises actuellement dans la concession des deux dites entreprises et non nécessaires à la construction ou à l'exploitation du canal, feront retour à la république de Panama, excepté toutes propriétés possédées actuellement par les dites Compagnies ou en leur possession, situées dans Panama ou Colon, ou leurs ports ou leurs points terminaux.

ART. 9. — Les Etats-Unis déclarent que les ports à chaque entrée du Canal et les eaux dudit, et la république de Panama déclare que les villes de Panama et de Colon seront libres en tout temps, en sorte qu'il ne sera imposé ou perçu aucun péage de douane, ni taxes de tonnage, ancrage, de phare, de quai, de pilote ou de quarantaine ou aucunes autres charges ou taxes d'aucune espèce, sur aucuns vaisseaux utilisant le canal ou franchissant le canal, ou appartenant aux Etats-Unis, ou employés par eux, directement ou indirectement, pour la construction, l'entretien, l'exploitation, le bon état sanitaire et la protection du canal ou des travaux accessoires, ou sur la cargaison, les officiers, l'équipage ou les passagers de ces vaisseaux, à l'exception des péages et des taxes qui peuvent être imposés par les Etats-Unis pour l'usage du canal et des autres travaux et à l'exception aussi des péages et charges imposés par la république de Panama sur les marchandises destinées à être introduites pour la consommation dans le reste de la république de Panama, ainsi que sur les vaisseaux touchant aux ports de Colon et de Panama et ne franchissant pas le canal. Le gouvernement de la république de Panama aura le droit d'établir dans les ports et les villes de Panama et de Colon tels maisons et gardes qu'il peut juger nécessaires pour percevoir les droits sur les importations destinées aux autres portions de la république de Panama et pour empêcher la contrebande. Les Etats-Unis auront le droit de faire usage des villes et ports de Panama et de Colon comme de lieux d'ancrage, et pour faire des réparations, pour charger, décharger, déposer ou transférer d'un

navire dans un autre les cargaisons en transit ou destinées au service du canal ou pour tous autres travaux dépendant du canal.

ART. 10. — La République de Panama convient qu'il ne sera imposé aucunes taxes nationales, municipales, départementales ou de quelque autre nature, sur le canal, les chemins de fer et travaux auxiliaires, remorqueurs et autres navires employés au service du canal, magasins, ateliers, bureaux, logements pour les ouvriers, manufactures de toute espèce, entrepôts, quais, machineries et autres ouvrages, propriétés et effets appartenant au canal, au chemin de fer et aux entreprises auxiliaires, ou à leurs fonctionnaires ou employés, situés à l'intérieur des villes de Panama et Colon, et qu'il ne sera imposé ni contributions ni charges ayant un caractère personnel de quelque espèce sur les fonctionnaires, employés, ouvriers, et autres individus au service du canal et du chemin de fer et des entreprises auxiliaires.

ART. 11. — Les Etats-Unis conviennent que les dépêches officielles du gouvernement de la république de Panama seront transmises sur toutes les lignes télégraphiques et téléphoniques établies pour les besoins du canal et employées pour les affaires publiques et privées moyennant des taxes qui ne seront pas plus élevées que celles demandées aux fonctionnaires au service des Etats-Unis.

ART. 12. — Le gouvernement de la république de Panama autorisera l'immigration et le libre accès aux terres et ateliers du canal et de ses entreprises auxiliaires à tous les employés et ouvriers de quelque nationalité que ce soit venant sous contrat pour travailler ou venant chercher du travail ou ayant des rapports d'une nature quelconque avec le dit canal et ses entreprises auxiliaires avec leurs familles respectives, et toutes les dites personnes seront libres et exemptes du service militaire vis-à-vis de la république de Panama.

ART. 13. — Les Etats-Unis peuvent importer en tout temps dans la zone et dans les terres auxiliaires, libres de droits de douane, impôts, taxes ou autres charges, et sans aucune restriction, tous vaisseaux, dragues, machines à vapeur, voitures, machines outils, explosifs, matériel, approvisionnements et autres articles nécessaires et utiles à la construction, à l'entretien, à l'exploitation, au bon état sanitaire et à la protection du canal et des travaux auxiliai-

res, et tous médicaments, vêtements, provisions et autres choses nécessaires et utiles pour les officiers, employés, ouvriers et travailleurs au service des Etats-Unis et pour leurs familles. Si quelques-uns desdits articles sont destinés à être employés en dehors de la zone et des terres auxiliaires concédées aux Etats-Unis et dans le territoire de la République, ils seront soumis aux mêmes droits d'importation ou d'une autre nature que les articles similaires importés sous les lois de la république de Panama.

ART. 14. — Comme prix ou compensation pour les droits, pouvoirs et privilèges concédés dans la présente convention par la république de Panama aux Etats-Unis, le gouvernement des Etats-Unis convient de payer à la république de Panama la somme de dix millions de dollars (10,000,000) en monnaie d'or des Etats-Unis lors de l'échange des ratifications de ladite convention et aussi de faire un paiement annuel pendant la durée de la convention de deux cent cinquante mille dollars (250,000) en même monnaie d'or, commençant neuf ans après la date précitée. Les clauses de cet article s'ajouteront à tous les autres avantages assurés à la république de Panama par la présente convention. Mais aucun délai ou différence d'opinion sur cet article ou quelque autre clause du traité n'affecteront ou n'interrompront la pleine opération et le plein effet de ladite convention à tous autres égards.

ART. 15. — La commission mixte prévue dans l'article 6 sera établie comme suit. Le Président des Etats-Unis désignera deux personnes et le Président de la république de Panama en désignera deux également, et ces personnes chercheront à arriver à une décision ; mais en cas de désaccord entre les membres de la Commission (dans le cas où ils seraient divisés également quant à la conclusion) un arbitre sera nommé par les deux Gouvernements, lequel rendra la décision. Dans le cas de mort, d'absence ou d'incapacité d'un commissaire ou de l'arbitre, ou au cas où il omettrait, déclinerait ou cesserait d'agir, sa place sera remplie par la nomination d'une autre personne, de la manière indiquée ci-dessus. Toutes les décisions rendues par la majorité de la Commission ou par l'arbitre seront définitives.

ART. 16. — Les deux Gouvernements prendront dans un accord

ultérieur, les mesures nécessaires pour la poursuite, la capture, l'emprisonnement, la détention et la remise dans la zone et les terres auxiliaires aux autorités de la république de Panama des personnes accusées de crimes, félonies ou délits en dehors de ladite zone et pour la poursuite, la capture, l'emprisonnement, la détention et la remise en dehors de ladite zone aux autorités des Etats-Unis des personnes accusées de crimes, félonies et délits dans ladite zone et les terres auxiliaires.

ART. 17. — La république de Panama concède aux Etats-Unis l'usage de tous les ports de la République ouverts au commerce comme places de refuge pour tous les vaisseaux employés dans l'entreprise du canal, et pour tous les vaisseaux passant ou ayant en vue le passage à travers le canal qui peuvent être en détresse et être amenés à chercher refuge dans lesdits ports. Ces vaisseaux seront exemptés de tous droits d'ancrage et de tonnage de la part de la république de Panama.

ART. 18. — Le canal, une fois construit, ses entrées seront neutres à perpétuité, et seront ouverts dans les conditions prévues par la section I de l'art. 3 du traité conclu entre les gouvernements des Etats-Unis et de la Grande-Bretagne le 48 novembre 1901, et en conformité avec toutes les stipulations de ce traité.

ART. 19. — Le gouvernement de la république de Panama aurait le droit de transporter sur le canal ses vaisseaux et ses troupes et munitions de guerre dans les dits vaisseaux en tout temps sans payer de charges d'aucune espèce. L'exemption doit être étendue au chemin de fer auxiliaire pour le transport des personnes au service de la république de Panama, ou de la force de police chargée de la préservation de l'ordre public en dehors de la zone, aussi bien qu'à leurs bagages, munitions de guerre et approvisionnements.

ART. 20. — Si, en vertu de quelque traité existant ayant trait au territoire de l'isthme de Panama, dont les obligations descendront sur ou seront assumées par la république de Panama, il peut y avoir quelque privilège ou concession en faveur du Gouvernement ou des citoyens et sujets d'une tierce puissance relatif à un moyen

de communication interocéanique qui dans quelques-uns de ses termes peut être incompatible avec les termes de la présente convention, la république de Panama convient d'annuler ou de modifier dûment ledit traité, et dans ce but elle donnera à ladite tierce puissance la notification requise dans le délai de quatre mois de la date de la présente convention, et dans le cas de l'existence d'un traité ne contenant aucune clause permettant de le modifier ou de l'annuler, la république de Panama convient de procurer sa modification ou son annulation dans une forme telle qu'il n'existera aucun conflit avec les stipulations de la présente convention.

ART. 21. — Les droits et privilèges concédés par la république de Panama aux Etats-Unis dans les articles précédents sont entendus comme libres de tous liens, dettes, responsabilités, concessions ou privilèges antérieurs à l'égard d'autres Gouvernements, corporations, syndicats ou individus ; en conséquence, s'il s'élève quelques réclamations à ce sujet, les réclamants s'adresseront au gouvernement de la république de Panama et non aux Etats-Unis pour toute indemnité ou tout compromis qui pourront être nécessaires.

ART. 22. — La république de Panama, y renonçant, concède aux Etats-Unis la participation à laquelle elle pouvait prétendre dans les bénéfices à venir du canal en vertu de l'art. 15 du contrat de concession fait avec Lucien N.-B. Wyse, possédé maintenant par la Compagnie nouvelle du canal de Panama, ainsi que tous autres droits ou prétentions d'un caractère pécuniaire en vertu de ladite concession, ou en vertu de la concession faite à la Compagnie du chemin de fer de Panama, ou en vertu de toute extension ou modification des dites. Y renonçant, elle concède et confirme de même aux Etats-Unis, à présent et pour l'avenir, tous les droits et propriétés réservés dans lesdites concessions qui autrement appartiendraient à Panama à l'expiration ou avant l'expiration des termes de 99 ans des concessions faites à la partie ou possédés par les Compagnies mentionnées ci-dessus, et tous droits, titres et intérêts qu'elle a maintenant ou qu'elle pourrait avoir dans l'avenir dans les ou par rapport aux terres, canal, travaux, propriétés et droits tenus par lesdites Compagnies sous lesdites concessions ou autrement, et

acquis ou devant être acquis par les Etats-Unis de ou par l'intermédiaire de la Compagnie nouvelle du canal de Panama, y compris toutes propriétés et tous droits qui pourraient dans l'avenir, par laps de temps, dédit ou autrement, revenir à la république de Panama en vertu de tous contrats ou concessions avec ledit Wyse, la Compagnie universelle du canal de Panama, la Compagnie du chemin de fer de Panama, et la Compagnie nouvelle du canal de Panama.

Les droits et propriétés précités seront et sont libres et déchargés de tout intérêt présent ou futur ou de toutes revendications de la part de Panama, et le titre des Etats-Unis après la consommation de l'achat qu'entendent faire les Etats-Unis à la Compagnie nouvelle du canal de Panama sera absolu, en ce qui concerne la république de Panama, excepté tous les droits de la République spécifiquement assurés par le présent traité.

ART. 23. — S'il devenait nécessaire à un moment quelconque d'employer la force armée pour la sûreté ou la protection du canal, ou des navires en faisant usage, ou du chemin de fer et des travaux auxiliaires, les Etats-Unis auront le droit, en tout temps et à leur discrétion, d'employer leur police et leurs forces terrestres et navales ou d'établir des fortifications dans ce but.

ART. 24. — Aucun changement dans le gouvernement ou dans les lois et traités de la république de Panama n'affectera, sans le consentement des Etats-Unis, les droits concédés aux Etats-Unis par la présente convention, ou pour tout autre traité conclu entre les deux pays existant actuellement ou pouvant exister dans l'avenir touchant l'objet de la présente convention. Si, dans l'avenir, la république de Panama devenait membre de quelque autre Gouvernement ou entraît dans une Union ou Confédération d'Etats, de telle sorte que sa souveraineté ou son indépendance se fondrait dans ce Gouvernement, cette Union ou Confédération, les droits reconnus aux Etats-Unis par la présente Convention ne seront à aucun égard amoindris ou mis en danger.

ART. 25. — Pour le meilleur accomplissement des engagements de la présente convention et en vue de la protection efficace du canal et de la préservation de sa neutralité, le gouvernement de la

république de Panama vendra ou louera aux Etats-Unis les terrains nécessaires et suffisants pour établir les stations navales ou de charbon sur sa côte du Pacifique et sur sa côte occidentale de la mer des Caraïbes, à des points qui seront fixés d'accord avec le Président des Etats-Unis.

ART. 26. — La présente convention, après avoir été signée par les plénipotentiaires des parties contractantes, sera ratifiée par les Gouvernements respectifs, et les ratifications seront échangées à Washington à la date la plus proche possible.

En foi de quoi, les plénipotentiaires respectifs ont signé la présente convention en duplicata et y ont apposé leurs sceaux respectifs.

Fait dans la ville de Washington, le 18 novembre de l'année de Notre-Seigneur mil neuf cent-trois.

JOHN HAY ; — P. BUNAU-VARILLA.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
BIBLIOGRAPHIE.....	1
INTRODUCTION. — La loi de persistance dans l'être.....	3

PARTIE DIPLOMATIQUE

CHAPITRE I. — La Conservation.	9
<i>Du traité de 1824 entre les Etats-Unis et la Colombie jusqu'au</i> <i>traité Glayton-Bucler entre la Grande Bretagne et les Etats-</i> <i>Unis (1850).....</i>	9
CHAPITRE II. — Le Développement.	19
A. <i>Les Traités Hay-Pauncefote entre la Grande Bretagne</i> <i>et les Etats-Unis 1901 et 1902....</i>	21
B. <i>La France et Panama.</i>	28
CHAPITRE III. — L'Etablissement.....	38
LA RÉPUBLIQUE DE PANAMA.....	38

PARTIE JURIDIQUE

CHAPITRE IV. — L'Organisation.....	63
SITUATION JURIDIQUE DE LA RÉPUBLIQUE ET DU CANAL.....	63

	Pages
SECTION I. — <i>L'Etat de Panama au point de vue international</i>	66
SECTION II. — <i>Situation juridique du canal</i>	77
A. Les Etats-Unis et la zone concédée.....	77
B. Le régime juridique du canal.	83
PARTIE ÉCONOMIQUE	
CHAPITRE V. — Les Fruits.....	98
CONCLUSIONS.....	114

DOCUMENTS

I. — Tableau des principaux faits diplomatiques concernant le canal de 1850 à 1900.....	125
II. — Traité Hay-Pauncefote, États-Unis—Grande-Bretagne.....	129
III. — Le Traité Hay-Bunau-Varilla, entre les Etats-Unis et Panama.	132



Travail exécuté en commandite par des ouvriers syndiqués

SAINT-BRIEUC. — Typ. F. GUYON — (279-1-8-2)

